BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
XV LEGISLATURA

IV. OTRAS ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

ASUNTOS RELATIVOS A LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Informe sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.
(544/000022)

INFORME DE LA COMISIÓN

Al Excmo. Sr. Presidente del Senado.

Excmo. Sr.:

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, en su sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2024, visto el Informe de la Ponencia sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC/PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, tiene el honor de elevar a V.E. el siguiente

INFORME

La Comisión, por mayoría, acuerda aprobar como Informe el texto que se adjunta como Anexo.

Lo que traslado a V.E. a los efectos oportunos.

Palacio del Senado, 2 de diciembre de 2024.—La Presidenta de la Comisión, **Luisa Fernanda Rudi Úbeda.**

cve: BOCG_D_15_195_1865

ANEXO

INFORME SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL

ÍNDICE

I. Antecedentes.
II. La actividad financiera del Estado y las Comunidades Autónomas:

II.1. Regulación constitucional de la actividad financiera.
II.2. Régimen jurídico de la financiación de las Comunidades Autónomas.

III. Texto del Acuerdo de PSC-PSOE y ERC.
IV. Extracto de las comparecencias.
V. Documentación aportada por los comparecientes.
VI. Diarios de Sesiones celebradas por la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
VII. Conclusiones.

cve: BOCG_D_15_195_1865

I. Antecedentes.

El presente informe es el resultado del ejercicio por parte de las Comisión General de las Comunidades Autónomas de sus funciones, previstas en las letras a) e i) del artículo 56 del Reglamento del Senado, que le atribuyen las facultades de Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, y de proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.

El ejercicio de estas funciones se desarrolló de conformidad con el itinerario que se describe a continuación.

1º. El 7 de agosto de 2024 se firma el acuerdo de investidura entre el PSC-PSOE y ERC.

2º. El 11 de octubre de 2024 tuvo entrada en el registro general del Senado un escrito del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en el que se solicitó iniciar los trámites para elaborar un informe sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC/PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

3º. El día 15 de octubre de 2024 la Mesa del Senado califica la iniciativa y la remite a la Comisión General de las Comunidades Autónomas para su tramitación. Seguidamente, el 16 de octubre de 2024 tiene su entrada en la Comisión General de las Comunidades Autónomas dicho escrito del Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

4º. El 18 de octubre de 2024 se reúnen la Mesa y los portavoces de la Comisión para fijar el calendario y modo de tramitación del informe. A tal efecto, se decidió abrir una ronda de comparecencias de personalidades expertas, provenientes de asociaciones profesionales, instituciones de análisis públicas o privadas, o del ámbito académico y universitario, que puedan aportar sus respectivas valoraciones y puntos de vista autorizados, de forma previa a la elaboración de un informe donde se recojan las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

El día 24 de octubre de 2024 se reunió de nuevo la Mesa con los portavoces de la Comisión para fijar el calendario de comparecencias que, incluida una modificación al mismo hecha el 6 de noviembre de 2024, ha sido el siguiente:

5º. Sesiones de la Comisión para celebrar comparecencias

- Sesión del día 8 de noviembre de 2024:

Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, **D. Santiago Lago Peñas.**

Comparecencia del Director General del Instituto de Estudios Fiscales, **D. Alain Cuenca García**.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Comparecencia de la inspectora de Hacienda del Estado y Presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, **D.ª Ana de la Herrán Piñar.**

Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, **D. Desiderio Romero Jordán.**

- Sesión del día 12 de noviembre de 2024:

Comparecencia del Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), **D. Ángel de la Fuente Moreno.**

Comparecencia de la economista de la Universidad de Barcelona y Doctora en Economía por la London School of Economics, **D.ª María Montserrat Colldeforns i Sol.**

- Sesión del día 18 de noviembre de 2024:

Comparecencia del Presidente del Consejo General de Colegios de Economistas de España, **D. Valentín Pich Rosell.**

Comparecencia del economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Catalunya, **D. Miquel Puig i Raposo.**

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, **D. César García Novoa.**

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Sevilla, **D. Francisco Adame Martínez**.

- Sesión del día 25 de noviembre de 2024:

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, D**. Javier Martín Fernández.**

Comparecencia del catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra, **D. Guillem López Casasnovas.**

6º. En la reunión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del día 25 de noviembre de 2024 se procedió a la designación de la Ponencia encargada de elaborar el Informe sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

La composición de la Ponencia es la siguiente:

- D. Gerardo Camps Devesa (GPP)

cve: BOCG_D_15_195_1865

- D. Pablo González Menéndez (GPP)
- D. Antonio Silván Rodríguez (GPP)
- D. Juan Espadas Cejas (GPS)
- Dña. María del Carmen Silva Rego (GPS)
- Dña. Sara Bailac Ardanuy (GPERB)
- D. Eduard Pujol Bonell (GPPLU)
- Dña. María Dolores Etxano Varela (GPV)
- D. Juanjo Ferrer Martínez (GPIC)
- D. Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX)

7º. La Ponencia se ha reunido los días 25 y 28 de noviembre de 2024, fecha esta última en la que se aprobó el texto que se sometió al debate de la Comisión que tuvo lugar el lunes, 2 de diciembre de 2024.

cve: BOCG_D_15_195_1865

II. La actividad financiera del Estado y las Comunidades Autónomas:

1. Regulación constitucional de la actividad financiera.

Introducción: Concepto y régimen jurídico de la actividad financiera.-

La realización de cualquier actividad por parte de las administraciones públicas necesariamente exige contar con recursos económicos que permitan sufragar su coste; la obtención de esos recursos económicos requiere, a su vez, de una actividad previa, programada y amparada en la ley que denominamos actividad financiera. En este sentido, la actividad financiera es la acción del Estado y los demás entes públicos que se dirige a obtener los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos entendidos, en su más amplio sentido.

Dicha actividad financiera se caracteriza por reunir 3 elementos:

- Elemento subjetivo constituido por el Estado y los demás Entes públicos.
- Elemento objetivo constituido por los ingresos y gastos públicos.
- Carácter instrumental de la actividad financiera.

Con carácter general cabe considerar que el poder financiero originario corresponde al Estado, mientras que el poder financiero derivado corresponde a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales; así se deduce del art. 133 de la C.E. según el cual

«1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Es en el marco de ese poder financiero derivado donde debe entenderse la autonomía financiera de las haciendas autonómicas y locales que se establece respectivamente en los artículos 156.1 y 142 de la C.E.

En relación con las Comunidades Autónomas es muy relevante la previsión contenida en el artículo 156.1 que dispone:

«*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*».

A este respecto, el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de señalar (STC 96/1990, de 24 de mayo) que la autonomía financiera de las CCAA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer las competencias propias sin condicionamientos indebidos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Principios que rigen el ejercicio de esta actividad:

1.- Principio de coordinación.

2.- Principio de solidaridad.

3.- Principio de colaboración.

4.- Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El significado de estos principios es el que se desarrolla a continuación:

1. **Principio de coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera).-**

   El principio de coordinación supone la cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas tanto en el ámbito presupuestario como en el establecimiento y la gestión de los tributos. Para posibilitar la coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas se crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el artículo 3 de la LOFCA; en dicho organismo se integran la Ministra de Hacienda y el Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, junto con los Consejeros de Hacienda de las Comunidades y Ciudades Autónomas; asimismo, aunque dicho órgano tiene un carácter meramente consultivo, sus opiniones pesan decisivamente en las resoluciones que se adoptan en materia financiera, como ponen de relieve las sucesivas reformas de la LOFCA, según se verá más adelante.

2. **Principio de solidaridad**.

   El principio de solidaridad se manifiesta en la necesidad de equilibrio financiero entre las Comunidades, lo que se obtiene a través de mecanismos de compensación horizontal (entre Comunidades), o a nivel vertical partiendo del Estado (a través del frecuentemente llamado principio o criterio de nivelación territorial).

3. **Principio de colaboración**.

   El principio de colaboración tributaria con el Estado exige que en el ejercicio de sus competencias las Comunidades Autónomas apoyen al Estado en las tareas de recaudación, gestión y liquidación de tributos[1].

---

[1] En relación con el principio de colaboración el Tribunal Constitucional ha reconocido como elementos básicos la lealtad institucional y la cooperación. En este sentido, la STC 20/2023, en su FJ 6, resume la jurisprudencia sobre la materia: "*A la doctrina constitucional en torno a los mencionados principios de lealtad institucional y cooperación se refiere la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, al que ahora procede remitirse.*

Allí se destacó que «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, con cita de

cve: BOCG_D_15_195_1865

4. **Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

Este principio exige que en las cuentas públicas exista un equilibrio predeterminado entre los ingresos y los gastos, así como que no se asuman inversiones que comporten el riesgo de ocasionar un colapso financiero.

En línea con los principios arriba enumerados hay que entender diversos preceptos constitucionales, en especial los artículos 131.1, 135.1 y 2, 138 y 156.2 de la C.E.:

Dispone el artículo 131 de la C.E.:

«1. El Estado mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su justa distribución».

Dispone el artículo 135 de la C.E.:

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario».

---

otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6)» así como que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138)». Y concluimos que «de la doctrina de este tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8)».”

Asimismo, también se refiere a esta cuestión la STC 10/2016, en su FJ 10, en los siguientes términos:

“«[N]o es función de las Comunidades Autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses», en cuanto que tales fórmulas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Por el contrario, es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma que viene exigida por el texto estatutario, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 in fine).”

cve: BOCG_D_15_195_1865

Dispone el artículo 138 de la C.E.:

«1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales».

Dispone el artículo 156.2 de la C.E.:

«Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos».

2. Régimen jurídico de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Regulación constitucional y orgánica.-

La financiación de las Comunidades Autónomas se regula en el artículo 157 de la C.E. en el que se establece que:

«1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

cve: BOCG_D_15_195_1865

LOFCA y sus principales reformas.-

El desarrollo legislativo de esta materia se efectúa en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), la cual ha sido objeto de numerosas reformas, entre las que cabe destacar las introducidas por la LO 3/1996, de 27 de diciembre o la LO 7/2001, de 27 de diciembre.

Un lugar específico merece la LO 3/2009, de 18 de diciembre (reforma de mayor calado, efectuada en coherencia con el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas por el que se establecieron las bases para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, así como con la correlativa Ley 22/2009, de 18 de diciembre). Como expresamente se desprende de su Preámbulo, esta ley introduce en el artículo 2 de la LOFCA dos principios fundamentales derivados de la reforma:

1) Por un lado, la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales; de acuerdo con este principio, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar deben servir para que éstos puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan. La garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales se instrumenta mediante la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Dicho fondo tendrá por objeto garantizar que las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución Española, de manera que las asignaciones previstas en dicho artículo se instrumentan, de manera reforzada, mediante este nuevo Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. El artículo 15 de esta ley especifica que tienen la consideración de servicios públicos fundamentales los que ya se contemplaban de educación y sanidad, así como los denominados servicios sociales esenciales. La introducción del referido Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales hace que resulte necesario igualmente modificar el artículo decimotercero de la LOFCA, afectando tanto a la denominación como a la determinación del Fondo de Suficiencia. Por lo que se refiere a su determinación, este Fondo tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Por lo que se refiere a su denominación, el Fondo pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias.

2) Por otro lado, sin perjuicio de lo anterior, la LO 3/2009 contempla el principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado, en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos.

Finalmente, la LO 3/2009 concreta la regulación y aplicación del principio de lealtad institucional, de manera que pueda determinarse quinquenalmente el impacto, positivo o

cve: BOCG_D_15_195_1865

negativo, de las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La valoración resultante se compensará, en su caso, como modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

Otras reformas posteriores de la LOFCA han sido el establecimiento del principio de prudencia financiera para las operaciones (activos financieros pasivos financieros o concesión de avales) que suscriban las Comunidades Autónomas, lo cual tuvo lugar en el artículo 13 bis que fue introducido por la LO 6/2015, de 12 de junio. Y, también, más recientemente cabe citar la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, cuya disposición final cuarta modificó el artículo 11, relativo a la regulación de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

Recursos de las Comunidades Autónomas.- De conformidad con el artículo 4, en su vigente redacción, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado. Se entenderá —de conformidad con el artículo 5— que constituyen ingresos de derecho privado de las Comunidades Autónomas los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. A estos efectos, se considerará patrimonio de las Comunidades Autónomas el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, los cuales —según dispone el artículo 6— podrán establecerse dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma y no podrán recaer sobre hechos imponibles ya grabados por el Estado o por las corporaciones locales. Además, según añade el artículo 9, con el establecimiento de estos tributos no podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma; tampoco podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo. Y, por último, no podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado. De conformidad con el artículo 11, son susceptibles de cesión, los siguientes:

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial y con el límite máximo del 50 por ciento.
2. Impuesto sobre el Patrimonio.
3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
4. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

cve: BOCG_D_15_195_1865

5. Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, con el límite máximo del 50 por ciento.
6. Los Impuestos Especiales de Fabricación, con carácter parcial con el límite máximo del 58 por ciento de cada uno de ellos, excepto el Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre Hidrocarburos.
7. El Impuesto sobre la Electricidad.
8. El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
9. Los Tributos sobre el Juego.
10. El Impuesto sobre Hidrocarburos, con carácter parcial y con el límite máximo del 58 por ciento para el tipo estatal general y en su totalidad para el tipo estatal especial y para el tipo autonómico.
11. El Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos.

d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (que fue creado por la LO 3/2009), al que se ha hecho referencia con anterioridad.

e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado —téngase en cuenta que el artículo 12 dispone que los recargos no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos—.

f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes. De forma destacada, cabe mencionar el Fondo de Suficiencia Global, el cual cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

g) El producto de las operaciones de crédito. A este respecto el artículo 14 establece que las Comunidades Autónomas podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Las Comunidades Autónomas también podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

- Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio.

cve: BOCG_D_15_195_1865

h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 19 atribuye plenas facultades a las Comunidades Autónomas para la ejecución y la organización de su potestad sancionadora, sin perjuicio de la colaboración que pueda exigirse para con la Administración Tributaria del Estado.

i) Sus propios precios públicos.

Transferencias presupuestarias, Fondo de Compensación Interterritorial y Fondo Complementario.-

Por otra parte, tienen gran relevancia en algunas ocasiones los recursos adicionales previstos en el artículo 4, de conformidad con el cual las Comunidades Autónomas también podrán obtener ingresos procedentes de asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución Española.

El artículo 158 de la C.E. establece que:

«1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso».

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LOFCA (en desarrollo de las previsiones constitucionales transcritas), el Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de la siguiente forma:

- Con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 por ciento de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio, tal y como se define en la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial; a esta cantidad se sumará, en su caso, el 4,02 por ciento de la misma más el importe que se asigne legalmente por la variable de “región ultraperiférica”.

- Adicionalmente, con el 1,5 por ciento de la cantidad determinada en la letra anterior y el importe que se asigne legalmente en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Las asignaciones del Fondo de Compensación Interterritorial deberán ser destinadas a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se repartirá de acuerdo a los siguientes criterios (ponderables por ley y revisables cada 5 años):

1. La inversa de la renta por habitante.
2. La tasa de población emigrada en los últimos diez años.
3. El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
4. La superficie territorial.
5. El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
6. Otros criterios que se estimen pertinentes.

Con independencia del Fondo de Compensación Interterritorial, en los Presupuestos Generales del Estado también se dotará anualmente un Fondo Complementario de aquél, cuyos recursos tendrán asimismo el carácter de carga general del Estado. El Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33 por ciento de su respectivo Fondo de Compensación. Dicha cuantía se destinará a gastos de inversión. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá destinarse a financiar, durante el período que se determine por ley, gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o al propio Fondo Complementario.

cve: BOCG_D_15_195_1865

III. Texto del Acuerdo de PSC-PSOE y ERC.

Según se desprende del tenor literal del acuerdo firmado, el impulso de un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal de Cataluña es el segundo de los cuatro compromisos esenciales de los que parte el acuerdo de investidura entre el PSC y ERC.

Este sistema de financiación singular, orientado hacia la plena soberanía fiscal, está basado en:

a) La relación bilateral con el Estado.

b) Y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Cataluña de 8 millones de habitantes.

A continuación, se acompaña el tenor literal de dicho Acuerdo, el cual incluye otros asuntos distintos al impulso de una financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal de Cataluña.

cve: BOCG_D_15_195_1865

ACORD D'INVESTIDURA ENTRE EL PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA I ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA

Les formacions sotasignades ens reclamem hereves del catalanisme popular, que té com a principis essencials el reconeixement de Catalunya com a nació i la voluntat col·lectiva de fer avançar el país i construir un futur millor sobre la base de la voluntat de la ciutadania expressada democràticament.

Aquest catalanisme —fruit de la diversitat i pluralitat de la societat catalana— es tradueix en diverses propostes polítiques que abracen des del federalisme a l'independentisme, que es reconeixen mútuament com a opcions legítimes. Amb aquesta premissa, l'independentisme d'esquerres i el federalisme d'esquerres han tingut la capacitat d'establir confiances, d'alinear objectius i de sumar esforços en diferents moments històrics, sempre amb l'horitzó compartit que Catalunya guanyi sobirania per garantir així el progrés social i econòmic de la societat catalana.

Part d'aquest camí arriba fins a la sentència del Tribunal Constitucional contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, moment en el qual es produeix un creixement significatiu entre la ciutadania de Catalunya de la voluntat de decidir democràticament, pacíficament i lliurement el futur polític del país. La incapacitat de donar una resposta democràtica a aquesta voluntat de la ciutadania de Catalunya va provocar l'actual conflicte polític, i la successió accelerada de decisions per part de tots els actors implicats, sumada a la judicialització i la resposta policial cap al moviment independentista, va incentivar el distanciament entre l'independentisme i el federalisme català.

Avui, malgrat els avenços inqüestionables que han significat les diferents iniciatives per posar fi a la judicialització —els indults, la reforma del Codi Penal i, especialment, l'aprovació de la llei d'amnistia—, les amenaces contra la voluntat majoritària de desescalar el conflicte es mantenen, les raons de fons del conflicte polític entre Catalunya i l'Estat estan pendents de resoldre i la distància entre l'independentisme d'esquerres i el federalisme d'esquerres continua sent important. Amb tot, és evident que la voluntat de la ciutadania expressada en les darreres eleccions al Parlament dona forma a un nou context polític que cal saber atendre amb una lectura encaminada a evitar qualsevol bloqueig i, alhora, a oferir l'oportunitat de refer la confiança entre l'independentisme d'esquerres i el federalisme d'esquerres per fer avançar conjuntament el país.

Amb aquesta voluntat, i retrobant-nos en els principis essencials del catalanisme d'arrel popular—nació, progrés i respecte a la voluntat popular—, el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya subscriuen un acord per permetre una investidura encaminada a aconseguir que Catalunya guanyi sobirania, a partir de quatre compromisos essencials:

— **Construir una solució al conflicte polític** basada en un consens ampli de la societat catalana sobre el futur de Catalunya. Aquest consens ens ha de

cve: BOCG_D_15_195_1865

permetre avançar en la via del diàleg i la negociació amb l'Estat per donar forma a un acord que sigui referendat per la ciutadania de Catalunya.

— **Impulsar un sistema de finançament singular que avanci cap a la plena sobirania fiscal,** basat en la relació bilateral amb l'Estat i la recaptació, gestió i liquidació de tots els impostos, amb l'objectiu de dotar les institucions catalanes dels recursos necessaris per fer front a les necessitats de la Catalunya dels 8 milions d'habitants.

— **Reforçar els pilars del reconeixement nacional de Catalunya**, especialment el model d'escola catalana, el foment de l'ús social del català, i l'acció exterior de la Generalitat.

— **I assegurar la continuïtat d'unes polítiques públiques** que garanteixin l'impuls d'un sistema productiu i uns serveis públics centrats en la recerca de la prosperitat compartida i el benestar i les oportunitats per al conjunt de la ciutadania.

El compliment dels compromisos de l'acord per a una investidura que faci avançar Catalunya en termes de sobirania són necessaris per refer les confiances entre l'independentisme d'esquerres i el federalisme, conscients que som lluny, encara, d'una entesa que comporti la possibilitat de traçar un camí compartit de llarg recorregut. Però, alhora, les bases del catalanisme polític ens empenyen a fer possible l'oportunitat de superar distàncies i recels, de retrobar-se en les idees compartides de reconèixer Catalunya plenament com a nació i la voluntat col·lectiva de construir un futur d'oportunitats, benestar i prosperitat per a tothom a partir de l'empoderament democràtic de la ciutadania. Aquests pilars compartits entre el federalisme i l'independentisme ens acosten de manera decisiva a la resolució del conflicte polític i ens doten de les eines necessàries per construir una Catalunya més justa, més pròspera, més verda, més feminista i plenament lliure.

cve: BOCG_D_15_195_1865

1.RESOLUCIÓ DEL CONFLICTE POLÍTIC

La naturalesa del conflicte polític entre l'Estat espanyol i Catalunya té profundes arrels històriques i es pot sintetitzar en les dificultats de trobar un reconeixement nacional satisfactori per a la ciutadania de Catalunya en l'estructura institucional i l'ordenament legislatiu de l'Estat.

En aquest marc, la sentència del Tribunal Constitucional de 2010 —que anul·lava part de l'Estatut de Catalunya aprovat pel Parlament i les Corts Generals i ratificat per la ciutadania de Catalunya— marca un abans i un després del conflicte polític, i evidencia un xoc entre la legitimitat parlamentària i popular de Catalunya i la legitimitat institucional i constitucional de l'Estat, ambdues imprescindibles en tota democràcia avançada i en qualsevol Estat de Dret.

A partir d'aquell moment, una part àmplia de la ciutadania passa a reivindicar la plena sobirania de Catalunya i manifesta la voluntat de decidir lliurement i democràticament sobre el futur polític del país. Durant l'última dècada, les institucions catalanes han buscat diverses vies per donar resposta a aquesta demanda —la sol·licitud del traspàs a la Generalitat de la capacitat de convocar referèndums fent ús de l'article 150.2 de la Constitució, la consulta del 9-N del 2014 o el referèndum de l'1 d'octubre de 2017— que han certificat l'existència de concepcions diferents sobre la sobirania de Catalunya i han definit els diferents actors de l'actual conflicte polític.

La resposta judicial al conflicte polític —allunyada del diàleg i la negociació— només ha contribuït a agreujar la tensió institucional i social. És per això que cal posar en valor el camí recorregut fins ara per afavorir la desescalada del conflicte polític i la plena recuperació dels drets i llibertats de totes les persones implicades en el Procés —indults, reforma del Codi Penal, llei d'amnistia— i retornar el conflicte al terreny de la política per facilitar-ne la resolució.

En aquest sentit, l'aplicació de la llei d'amnistia ha de permetre culminar aquest camí i iniciar una nova fase del procés de diàleg i negociació entre Catalunya i l'Estat. Aquesta nova etapa s'ha de centrar en la resolució del conflicte polític i ha d'abordar —a part dels recursos de què ha de disposar Catalunya per garantir els drets, la cohesió social i la prosperitat de la ciutadania del país— els següents elements:

— El debat sobre el reconeixement nacional de Catalunya i la forma de vehicular institucionalment i jurídicament aquest reconeixement.
— La necessitat que els acords fruit del diàleg i la negociació siguin referendats per la ciutadania, i afavoreixin la creació d'un ampli consens sobre el futur de Catalunya.

En el marc de la darrera legislatura, el Govern de la Generalitat va iniciar els treballs per donar forma a un Acord de Claredat, entès com l'acord de totes les parts implicades en el conflicte de sobirania que ha de permetre a la ciutadania de Catalunya decidir democràticament el futur polític del país, incloent la pluralitat i diversitat de la societat

cve: BOCG_D_15_195_1865

catalana. Aquests treballs, en l'àmbit acadèmic, van constatar la necessitat:

— D'abordar el conflicte polític entre Catalunya i l'Estat espanyol a partir del diàleg i lanegociació.
— D'assegurar la no renúncia als diversos objectius polítics pel que fa l'estatus de Catalunya.
— D'harmonitzar els principis de democràcia, imperi del dret, federalisme i protecció de les minories.
— De donar veu a la ciutadania per conèixer les seves preferències sobre l'organització territorial i acomodar, de manera legítima i viable, aquestes preferències.

Partint d'aquestes premisses, les formacions sotasignades constaten la necessitat d'impulsar unampli debat polític, social i ciutadà i bastir així una proposta que contribueixi a abordar la resolució del conflicte polític de fons. Amb aquest objectiu, el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya es comprometen a impulsar, en el primer ple del Parlamentposterior a la constitució del nou Govern de la Generalitat, una **Convenció Nacional per la resolució del conflicte polític.**

Aquesta convenció estarà integrada per un grup impulsor format per representants del grups parlamentaris i presidida per una representant d'Esquerra Republicana.

L'objectiu de la Convenció és promoure un debat a nivell polític, social i ciutadà sobre com abordar la resolució del conflicte polític existent i haurà de presentar les seves conclusions al Parlament.

De la mateixa manera, la Convenció també tindria la funció de fer un seguiment i monitoratge de l'aplicació de la llei d'amnistia.

Per tal de facilitar els treballs de la Convenció, el Govern crearà una Oficina que asseguri els recursos humans, tècnics i materials per desenvolupar les seves tasques.

cve: BOCG_D_15_195_1865

2. ACORD PER UN NOU MODEL DE FINANÇAMENT SINGULAR

A. ANTECEDENTS

Catalunya pateix un infrafinançament sostingut en el temps que supera amb escreix el que correspondria a un model de solidaritat entre territoris. Els diversos models de finançament autonòmic han comportat greus deficiències per a Catalunya, que es tradueixen en una insuficiència financera crònica que limita enormement la despesa en polítiques públiques com la salut, els serveis socials, l'habitatge o les infraestructures.

Aquestes deficiències tenen un impacte directe en els serveis públics i en la capacitat de Catalunya per fer front als reptes de futur, i es generen i es perpetuen gràcies a un model de finançament de règim comú caducat, poc transparent i insuficient. Un model de finançament que té com a resultat una distribució poc justa dels recursos entre els territoris de l'Estat i que acaba limitant la capacitat de creixement econòmic de Catalunya.

Tots els intents previs de bastir un model de finançament basat en el paradigma actuali la gestió centralitzada des de l'Administració de l'Estat no han fet més que estructuralitzar unes insuficiències que han estat un llast sistemàtic al creixement econòmic de Catalunya i a la prosperitat de la seva ciutadania.

No es tracta de reformar el model de finançament comú, sinó de canviar-lo sobre un nou paradigma basat en la singularitat i la bilateralitat. Si volem assolir els estàndards europeus pel que fa a recursos destinats a l'estat del benestar i a la dinamització del teixit productiu, és indispensable un nou sistema de finançament basat en una relació bilateral amb l'Estat i un increment substancial de la capacitat normativa i de la capacitat de gestió que garanteixi la suficiència financera i la sobirania fiscal de la Generalitat.

Per aquest motiu, és necessari un augment substancial i progressiu de la capacitat normativa en tots els tributs generats a Catalunya per poder adaptar el sistema fiscal a les necessitats del país i disposar de la cessió dels rendiments d'aquests tributs.

Un finançament just i singular és compatible amb la contribució equitativa al sosteniment de la despesa de l'Estat, que redunda en benefici de les ciutadanes i els ciutadans de Catalunya i en la solidaritat entre territoris.

Un finançament singular necessita un model bilateral de relació amb l'Estat compatible amb la participació en òrgans multilaterals quan la naturalesa o l'àmbit dels acords així ho exigeixi.

De la mateixa manera, l'aprofundiment en l'autogovern i de l'autonomia fiscal i financera necessita fixar com a prioritat una hisenda catalana compatible amb el fet d'avançar cap a un model tributari federal amb una major capacitat normativa, de gestió, recaptació, liquidació i inspecció, així com amb una governança de les inversionspúbliques des de Catalunya i per a Catalunya.

cve: BOCG_D_15_195_1865

A fi i efecte de retrobar punts d'acord, ambdues parts s'han inspirat en l'ampli consens del Parlament de Catalunya l'any 2005, especialment en els apartats de finançament, quan es va aprovar la proposta de reforma de l'Estatut. Aquest marcava un camí per avançar cap un model de finançament basat en l'autonomia financera, la coordinació, la solidaritat i la transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, així com els principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les esmentades administracions

B. EL MODEL DE FINANÇAMENT SINGULAR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La concreció de tots aquests principis passa, necessàriament, per l'establiment d'un nou model de finançament per a la Generalitat de Catalunya basat en la negociació bilateral amb l'Estat. En aquest sentit, els partits sotasignats acorden:

- Que sigui la Generalitat la que gestioni, recapti, liquidi i inspeccioni tots els impostos suportats a Catalunya i augmenti substancialment la capacitat normativa amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.

  La gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos suportats a Catalunya corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya, llevat dels de naturalesa local.

- L'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'aportació pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya i l'aportació a la solidaritat.
  - L'aportació de les despeses de l'Estat s'establirà a través d'un percentatge de participació en els tributs.

  - L'aportació a la solidaritat ha de ser explícita i s'ha de reflectir de manera transparent. La Generalitat ha de contribuir a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar.

    Aquesta solidaritat ha d'estar limitada pel principi d'ordinalitat.

C. HISENDA CATALANA

Amb l'objectiu d'implementar aquest nou model, és imprescindible que el desenvolupament de la hisenda catalana sigui una prioritat per al pròxim Govern de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu que aquesta administració assoleixi plena autonomia en la recaptació, gestió, liquidació i inspecció de tots els tributs que es generen a Catalunya.

La hisenda catalana ha d'instrumentalitzar-se a través de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) amb l'objectiu final d'assumir progressivament les funcions d'aplicació de tots els tributs generats a Catalunya per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels

cve: BOCG_D_15_195_1865

impostos, amb l'ús, quan correspongui, dels mecanismes previstos per la llei.

L'assumpció d'aquestes competències requerirà el traspàs dels mitjans humans, materials, econòmics i tecnològics.

D. IMPLEMENTACIÓ

Amb l'objectiu d'implementar aquest nou sistema de finançament singular per a Catalunya, caldrà formalitzar el present acord durant el primer semestre de 2025 en la comissió bilateral entre el govern de la Generalitat i el de l'Estat en relació al model de finançament.

El 2025 caldrà impulsar els acords als quals s'arribi en la comissió esmentada anteriorment, a través de les modificacions legislatives necessàries i, quan correspongui, es traslladaran a la **Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat** per talque es puguin aprovar.

Els objectius seran:

a) L'assumpció progressiva, per part de l'Agència tributària de Catalunya, de la gestió, la recaptació, la liquidació, la inspecció i la disponibilitat de tots els impostos suportats a Catalunya.

b) L'augment substancial, per part de la Generalitat de Catalunya, de la capacitat normativa tributària amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea.

c) El desplegament calendaritzat del nou model de finançament, començant pels passos que se citen a l'apartat següent.

d) L'impuls de les modificacions que corresponguin de la LOFCA, de la Llei de finançament de les comunitats autònomes i de la Llei de cessió de tributs a Catalunya que siguin necessàries per a la implementació d'aquests objectius.

Major autonomia de gestió i espai fiscal propi:

Tal com estableix l'article 204 i 205 de l'EAC, l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) pot assumir la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels impostos recaptats a Catalunya i que actualment gestionen des de l'AEAT.

L'ATC, creada l'any 2007 i en funcionament des del 2008, compta amb més de 16 anys d'experiència que l'avalen per assumir noves competències tributàries. El primer tribut en què s'avançarà en l'aplicació dels objectius de la implementació del nou model de finançament serà l'IRPF. Les comissions esmentades anteriorment prendran els acords corresponents per assegurar la seva execució al llarg de l'any 2026.

Addicionalment, en relació a l'espai fiscal propi de Catalunya, durant l'any 2025 es portaran a terme els treballs en les dues comissions esmentades anteriorment per tal de dur a terme propostes, com a mínim, sobre:

1. **IVA PIMES.** Atribució de la recaptació de l'IVA PIMES en funció del seu domicili en comptes de l'estadística de consum i anàlisi de

cve: BOCG_D_15_195_1865

l'extensió d'aquest mecanisme a altres tributs.

2. **IVA arrendaments turístics:** Quan s'aprovi la Directiva europea, s'establirà a la Llei de l'IVA un sistema d'opció perquè Catalunya pugui decidir l'aplicació de l'impost als arrendaments turístics al seu territori o en part, cosa que permetrà determinar quin és el règim d'atribució de la recaptació més oportú.

E. TRANSITORIETAT

Mentre es produeixi el desplegament del nou model de finançament descrit en aquest document es duran a terme les accions següents:

1. **Increment substancial de recursos**: incrementar els recursos derivats de l'evolució de les necessitat de l'Estat del Benestar i compensar els desequilibris que s'han produït en la vigència de l'actual model.

2. **Ordinalitat segons la capacitat fiscal**: Catalunya aporta al sistema definançament més del que rep, ja que té un major nivell de renda i consum que altres territoris. En qualsevol cas, el finançament de Catalunya ha de respectar el principi d'ordinalitat. Les contribucions de les comunitats autònomes per habitant, ordenades en una escala de major a menor, han de mantenir el mateix ordre que en l'escala d'allò que reben. Es tracta d'un canvi estructural al sistema de finançament, que en cas de no adoptar-se durant el 2025, requerirà mesures compensatòries.

3. **Solidaritat**: Catalunya continuarà aportant a la solidaritat territorial. L'aportació ha de ser explícita, i ha de reflectir de manera transparent quant aporta i quant rep, de manera que la contribució a la solidaritat de Catalunya sigui coneguda i reconeguda.

4. **Competències no homogènies**: Catalunya exerceix un conjunt de competències singulars que no tenen altres territoris. En el càlcul de les necessitats de despesa a finançar a Catalunya s'han de tenir en compte totes les variables rellevants, com ara l'augment de la població en edat escolar o el factor envelliment, per reflectir adequadament les singularitats pròpies de Catalunya.

   Cal actualitzar el seu finançament atenent als seus costos reals i a les noves necessitats i funcions que s'han generat al seu entorn.

5. **Consorci per a les inversions**: Per fer front al dèficit d'inversions a Catalunya i la a baixa execució de les inversions previstes, es

cve: BOCG_D_15_195_1865

constituirà un Consorci paritari Estat-Generalitat. El seu objecte serà la gestió i l'execució de les inversions de l'Estat a Catalunya.

Es definirà un marc pluriennal de finançament al Conveni de creació del Consorci en què es tingui com a referència, per dotar-lo pressupostàriament, la mitjana d'inversió pública sobre el PIB al conjunt de l'Estat. És a dir, s'establirà el finançament per al Consorci en una xifra equivalent a l'aplicació de la ràtio sobre el PIB que es pressuposta.

cve: BOCG_D_15_195_1865

3. CATALUNYA ÉS UNA NACIÓ AMB LLENGUA PRÒPIA I VOLUNTAT DE PROJECTAR-SE AL MÓN

Catalunya és una nació construïda a partir d'una visió inequívocament inclusiva, pròpia d'un país plural i divers. Una nació on el català ha actuat i ha de seguir actuant com la llengua comuna i de progrés del conjunt de la societat i on la vocació europeista i mediterrània ha de continuar guiant la projecció internacional del país.

Partint d'aquest plantejament, la XV legislatura ha de comportar un enfortiment del conjunt de polítiques encaminades a potenciar l'ús social de la llengua catalana com a millor forma d'assegurar la cohesió de la societat catalana i, alhora, seguir reforçant l'acció exterior de la Generalitat davant d'un món cada vegada més global.

Amb aquests objectius, els sotasignats assumeixen els següents compromisos:

1. Llengua.

El retrocés de l'ús social de la llengua catalana exigeix donar continuïtat i seguir reforçant amb la màxima ambició i consens la política lingüística, amb especial atenció a la defensa del model d'escola catalana com a garantia de l'aprenentatge de la llengua, a la seva normalització i foment en tots els àmbits, i a la garantia dels drets lingüístics.

Així mateix, la política lingüística de Catalunya ha d'incorporar l'objectiu de reforçar l'impuls i el progrés de l'occità a l'Aran i de la llengua de signes catalana.

1.1. Departament de Política Lingüística.

La política lingüística tindrà rang de Departament, amb un pla d'acció transversal que es projecti sobre el conjunt dels Departaments del Govern i les seves polítiques.

1.2. Pacte Nacional per la Llengua.

Aprovar el Pacte Nacional per la Llengua i el seu calendari d'execució, proposat per l'actual Govern. Fer-ho en el termini dels 100 primers dies del nou Govern, assumir-ne les mesures al Pla de Govern i dotar-lo amb el corresponent finançament anual per al seu desplegament, que, per al primer any, es preveu de 200 milions d'euros.

1.3. El català a les institucions.

Garantir el català com la llengua d'ús normal de les administracions i de les institucions catalanes en les seves actuacions internes i en la relació

cve: BOCG_D_15_195_1865

entre elles, així com en les comunicacions i les notificacions adreçades a les persones físiques o jurídiques residents en l'àmbit lingüístic català, sens perjudici del dret d'opció lingüística de la ciutadania en la seva relació amb l'administració.

1.4. El català a l'educació.

El català, com a llengua pròpia de Catalunya, ha de ser la llengua normalment utilitzada com a llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu i en l'acollida de l'alumnat nouvingut.

Al final de l'etapa educativa obligatòria, el sistema educatiu ha de garantir la competència oral i escrita plena en català i en castellà, tant en els registres formals com en els informals.

En tot cas, la determinació de la presència de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari haurà d'estar basada exclusivament en criteris pedagògics recollits en el projecte lingüístic de cada centre. Aquests projectes s'elaboraran a partir de l'anàlisi dels usos i l'exposició de l'alumnat a les diverses llengües per tal d'impulsar mesures de suport educatives de cada llengua i en cap cas a partir de paràmetres imposats, aliens a criteris pedagògics.

El Departament d'Educació orientarà els centres, d'acord amb les dades sociolingüístiques disponibles, en l'aplicació de metodologies d'immersió lingüística en llengua catalana per tal que l'alumnat de contextos en què la llengua habitual i familiar no és el català tingui l'oportunitat d'aprendre-la en igualtat de condicions. Igualment, el Departament vetllarà perquè la comunitat educativa compleixi els compromisos lingüístics i educatius adquirits i prendrà les mesures necessàries per garantir el dret de l'alumnat a rebre la formació d'acord amb el que estableixi el projecte lingüístic del seu centre.

El Govern de la Generalitat, si es posa en risc la prevalença d'aquest criteri pedagògic, promourà, amb el consens de la resta de forces polítiques i entitats que defensen el model de l'escola catalana, les reformes i accions necessàries per defensar-lo i garantir-lo, sense abandonar mai l'objectiu.

El català és la llengua d'ús normal en l'acollida de l'alumnat nouvingut. Així doncs, l'alumnat nouvingut rebrà els suports necessaris per garantir l'aprenentatge de les llengües oficials i fer possible la seva inclusió en la societat catalana.

cve: BOCG_D_15_195_1865

1.5. Impuls de l'ús social del català i garantia de drets lingüístics.

És en l'ús social on es xifra la vitalitat d'una llengua. Entre les diverses accions que s'impulsaran per promoure'l, se'n destaquen les següents:

a) Estendre la vehicularitat de la llengua catalana en l'àmbit de les activitats extraescolars i de l'esport de base i el lleure, mitjançant el desplegament progressiu dels Plans Educatius d'Entorn a tots els municipis de Catalunya i adoptant la metodologia de la immersió lingüística on sigui necessari. Aquestes activitats tindran caràcter universal.

b) Desenvolupar el pla d'impuls al català a l'audiovisual i l'entorn digital, com a mínim amb la dotació prevista en el projecte de pressupostos pel 2024, que incrementi les pel·lícules i sèries produïdes, doblades o subtitulades en català, l'exhibició de cinema en català en sala, la incorporació del català a les plataformes, la presència del català a les xarxes socials i als videojocs, i la disponibilitat del català a les principals tecnologies de la llengua.

c) Rellançar els mecanismes d'acollida, ensenyament i dinamització lingüística per a persones adultes per fer front efectivament tant al repte migratori com a les necessitats del conjunt de la població, reforçant la dotació econòmica i de personal del Consorci per a la Normalització Lingüística. Potenciar la concertació local, amb els agents cívics i socials implicats i amb els ajuntaments, per impulsar el català com a llengua d'acollida, així com la concertació social, incloent el català en els cursos de polítiques actives d'ocupació i formació contínua com a matèria i garantir-ne l'ús normal com a llengua vehicular.

d) En el marc de l'aplicació dels plans de foment del català desenvolupats pels departaments de Salut i Drets Socials, establir un calendari de capacitació del personal i normalització de l'ús que garanteixi l'atenció activa en català als usuaris al llarg de la legislatura, i executar les mesures pertinents per assolir-ho.

e) Garantir activament el compliment de la legislació en matèria de drets lingüístics, especialment a l'empresa i al comerç (retolació, etiquetatge, atenció al públic, oferta de serveis, etc.) i dotar els organismes encarregats de vetllar per aquest compliment del personal i els recursos necessaris per fer-ho.

f) Aplicar durant el curs 2025-26 les previsions sobre coneixement de català del professorat incloses a la llei 12/2009, del 10 de juliol,

cve: BOCG_D_15_195_1865

d'educació de Catalunya. Incloure, l'assoliment del C2 de català en el grau d'educació primària, d'acord amb les universitats, i potenciar-ne l'obtenció en els altres graus, sobretot en els més orientats a la docència, així com en el màster universitari de formació del professorat. Garantir que tots els graduats en universitats catalanes en els graus lingüísticament estratègics (salut, dret, treballadors socials, ciències de la comunicació, etc.) assoleixen el nivell C1 de català, com a competència lingüística necessària per atendre els pacients i els usuaris del país. Dotar econòmicament els serveis lingüístics universitaris per possibilitar-ho.

g) Crear un centre de recerca aplicada en política lingüística, aprenentatge i ús de la llengua vinculat al sistema universitari i de recerca, el Govern, el Consell Social de la Llengua i el Consorci de Normalització Lingüística, i dedicat a analitzar la realitat sociolingüística, avaluar les actuacions realitzades, liderar experiències innovadores i proposar el desenvolupament de nous recursos.

2. La projecció europea i internacional de Catalunya

Les formacions sotasignades coincideixen a concebre com a base de l'acció exterior i la projecció europea i internacional de Catalunya la Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

2.1. Departament d'Acció Exterior i Unió Europea.

Es mantindrà el Departament d'Acció Exterior i UE, així com el Programa de suport al cos consular establert a Catalunya.

2.2. Cos d'Acció Exterior.

Es culminarà la creació del Cos d'Acció Exterior i s'establirà un pla d'implementació dels seus funcionaris i funcionàries en tots els departaments.

2.3. Xarxa de delegacions.

Es consolidarà i ampliarà la xarxa de delegacions actual, amb especial atenció a l'Amèrica Llatina i a l'Àsia i es reforçarà l'acció exterior al continent africà.

Amb aquesta finalitat, també es mantindrà el Programa per a la millora de la governança de les delegacions del Govern a l'exterior.

cve: BOCG_D_15_195_1865

2.4. Presència en organismes europeus i internacionals.

Es reforçarà la presència de la Generalitat de Catalunya a més formacions dels Consells de la Unió i grups de treball derivats, on les institucions catalanes tinguin competències o interessos específics.

Així mateix, es promourà la participació de la Generalitat de Catalunya en organismes i agències internacional on es tractin qüestions que afectin les seves competències (ONU, UNESCO, OMS, EUROPOL, ONU Dones, ONU Habitat, UNRWA, FAO, OCDE, OCHA, UNDP, UPM…). De manera prioritària:

- Es desenvoluparan els mecanismes per facilitar la participació de Catalunya a la UNESCO, tal com fan altres realitats nacionals com Flandes o Quebec.

- Catalunya participarà a reunions de la tercera dimensió de seguretat de la **OSCE**, en les quals s'aborden aspectes relatius als drets humans i llibertats al continent europeu, al Caucas i a l'Àsia Central. També participarà en reunions relatives a les qüestions ambientals i econòmiques d'aquest àmbit.

- S'inclourà un representant de la Generalitat al Senior Officials Meeting de la de la **Unió per la Mediterrània** per tal de participar en la presa de decisions que afecten tot l'arc euromediterrani.

- Es garantirà la presència del CAC a l'**ERGA** (European Regulators Group for Audiovisual Media Services), així com la presència del 3Cat a l'**EBU** (European Broadcasting Union).

- Es promourà el destacament temporal d'experts de la Generalitat a institucions i agències de les Nacions Unides (pràctica coneguda com a "***secondments***", en nomenclatura dels organismes internacionals), tal com estableix la Llei d'Acció exterior.

2.5. Pau i cooperació internacional

Complir amb l'objectiu del 0'7% dels ingressos corrents no condicionats a l'Ajuda Oficial al Desenvolupament, l'any 2030.

Complir amb l'enfocament feminista de la cooperació al desenvolupament.

Reprendre el Fòrum Català per la pau, procés participatiu plural que ha de permetre generar una estratègia catalana i polítiques públiques per a

cve: BOCG_D_15_195_1865

la construcció de la pau, i la transformació i prevenció i resolució dels conflictes violents.

3. Seleccions esportives catalanes

Tenint en compte la vitalitat de l'esport català federat, la tradició històrica i arrelament social, així com l'alta participació i capil·laritat territorial, es continuarà treballant pel màxim reconeixement de l'esport català a tots els nivells.

En aquest sentit, es promourà la projecció internacional de les federacions esportives catalanes i el reconeixement de les seleccions esportives catalanes, d'acord amb la voluntat i treball conjunt amb les Federacions. A aquests efectes:

- Es constituirà una Oficina del Govern, adscrita al Consell Català de l'Esport, que promourà les seleccions esportives catalanes, oferirà el suport actiu i acompanyament a les federacions esportives catalanes, que d'acord amb la seva voluntat i amb el que estableix l'article 48.2 de la Llei estatal 39/2022, de 30 de desembre, de l'Esport, poden optar a la participació directa a l'àmbit internacional pel fet d'haver-se constituït abans que la federació estatal corresponent i d'acord amb l'arrelament social i històric a Catalunya. Aquesta oficina també vetllarà davant del Consell Superior d'Esports estatalper aquest reconeixement.

cve: BOCG_D_15_195_1865

4.POLÍTIQUES PÚBLIQUES

A. CONTINUÏTAT DE LES POLÍTIQUES DE L'ACTUAL GOVERN DE CATALUNYA:

A.1. CATALUNYA VERDA: AIGUA, ENERGIA, INFRAESTRUCTURES

ENERGIA

- Continuar la consolidació de l'Energètica com a empresa pública de generació i subministrament d'energia renovable, aconseguir la neutralitat climàtica de la Generalitat i el seu sector públic el 2030.

- Continuar l'aposta pel nou model energètic català, amb l'extensió de l'autoconsum i lescomunitats energètiques. Un model basat en la implementació de les energies renovables, distribuït, participat, desnuclearitzat i amb cohesió territorial, que ha de contribuir a la descarbonització de l'economia, la reducció d'emissions de gasos d'efected'hivernacle (GEH) al teixit productiu, al transport i a les nostres llars. Un modelenergètic que prioritzarà el foment de la generació d'electricitat renovable, inclosa preferentment la de proximitat i l'autoconsum. En conseqüència, el Govern de la Generalitat s'oposarà a aquells projectes contraris a aquest model energètic, com són els projectes privats de les línies elèctriques d'evacuació de molt alta tensió (MAT) de lalínia del Baix Cinca-Pierola-Rubí, la línia Valmuel-Begues i la línia Laluenga-Isona.

AIGUA

- Continuar amb el suport al món local en la millora de les xarxes d'abastament, i als sectors afectats per minimitzar els impactes derivats de la sequera.

- Complir amb el calendari previst i continuar amb les inversions en obres hidràuliques estructurals que ens permetin ser més resilients davant d'episodis futurs de sequera i generar més recursos, com les noves infraestructures de dessalació previstes a la Tordera i el Foix, amb les estacions d'aigua regenerada amb l'objectiu d'arribar a 130 hm^3/any d'aigua regenerada, cosa que garantirà una inversió de 110 M€ en la construcció i millora de 24 plantes d'aigua regenerada, així com amb totes les inversionsen plantes potabilitzadores.

MOBILITAT i TRENS

- Mantenir el projecte del TRAMCAMP que permetrà oferir un sistema de transport públic ferroviari a l'àrea metropolitana de Tarragona.

- Continuar amb l'estudi per poder implantar serveis ferroviaris a la Costa Brava, el

cve: BOCG_D_15_195_1865

Pirineu, la Catalunya Central i les Terres de l'Ebre.

- Continuar amb l'exigència de la recuperació del servei AVANT Tortosa-Barcelona.

- **Rodalies**. Desplegament de l'acord d'investidura, amb l'objectiu d'aconseguir la constitució de la nova operadora entre 2024-2025 i el traspàs de les primeres infraestructures durant el 2025 i executar les fites acordades en la reunió del 09/02/24, abans d'acabar l'any 2024:

  - Haver transferit el dèficit d'explotació de RENFE de 2023.
  - Presentar l'esborrany dels estatuts de la nova empresa operadora.
  - Completar l'estudi de les infraestructures a transferir:

    - Iniciar el traspàs de la línia R1.
    - Impulsar conjuntament Govern/Gobierno/RENFE un pla de xoc de millora de serveis.
    - Mantenir el desplegament previst de la T-Mobilitat a tot el territori per fer realitatla integració tarifària de tot Catalunya durant el 2025.
    - Continuar amb les bonificacions a la T-Jove.
    - Mantenir el compromís de la gratuïtat de la T-16 i el seu us a tot Catalunya.

A.2. CATALUNYA PRÒSPERA: EMPRESA I TREBALL, FISCALITAT.

EMPRESA

- Continuar treballant per una Reindustrialització verda i justa que reparteixi el treball i el benestar que el nou context climàtic posa en perill i desenvolupar mecanismes de compensació i de readaptació per les persones treballadores.

- Donar continuïtat a l'esforç d'impulsar la indústria a Catalunya iniciat amb el Pacte Nacional per la industria 2020-2025, i arribar a assolir un pes industrial del 25% del PIB del país l'any 2030.

- Continuar desplegant els mecanismes de facilitació de projectes estratègics, establerts a la Llei 18/2020, de 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica. Establir la figura de "projectes estratègics" per reconèixer els projectes d'inversió més rellevants pel seu impacte positiu i singular en l'economia catalana.

- Continuar amb el desplegament de l'aliança de semiconductors. El sector dels semiconductors és estratègic per a l'economia catalana i cal continuar amb el compromísd'inversió per part de la Generalitat de Catalunya, i tancar la part de finançament a traves del PERTE xip per tal de tirar endavant la planta de preproducció de xips que suposa un pas clau en el camí cap a la sobirania tecnològica catalana.

cve: BOCG_D_15_195_1865

FISCALITAT

- Mantenir l'impost de successions i de patrimoni en els tipus actuals i no implementarpropostes de deflactació de l'IRPF.

A.3. CATALUNYA JUSTA: HABITATGE, EDUCACIÓ, SALUT, DSO, CULTURA.

HABITATGE

- Posar en marxa un programa urgent de foment de l'habitatge protegit per resoldrel'actual crisi d'accessibilitat i construir 50.000 pisos nous en el període 2024-2030.

- Crear un programa de rehabilitació d'habitatges per tal d'incrementar el parc de lloguer
  assequible i social 2024-2030.

- Mantenir el compromís pressupostari per polítiques d'habitatge assolit a la proposta depressupostos de l'exercici 2024.

- Desplegar en el marc de les competències de la Generalitat de Catalunya l'aplicació dela Llei estatal d'habitatge, en especial l'Índex de referència de preus dels lloguers.

- Impulsar conjuntament la regulació dels lloguers de temporada i per habitacions així
  com dels habitatges d'ús turístic.

EDUCACIÓ

- Mantenir la gratuïtat de l'I2 i donar continuïtat a la feina iniciada per fer universal igratuïta l'educació 0-3.

- Mantenir el val escolar adreçat a les famílies amb fills/es que estiguin a primària i a secundària amb una quantitat mínima de 70€ per fill/a, tal com estava previst al projectede pressupost 2024.

- Mantenir l'avançament del calendari escolar.

- Mantenir la no concertació de centres que segreguen per gènere a primària i acabar
  amb els concerts d'aquelles que segreguen per gènere a secundària.

cve: BOCG_D_15_195_1865

SALUT

- Mantenir i consolidar les millores laborals (retributives i organitzatives) dels professionals sanitaris, fetes el 2023 i principis del 2024.

- Culminar l'harmonització de les condicions laborals del conjunt dels treballadors/es sanitaris, aconseguint que siguin homologables i reforçant la visió unificada del sistema.

- Mantenir les inversions hopitalàries i complir-ne el calendari previst, en tot cas en pel que fa referència a:

  - El nou Hospital Clínic.
  - El nou Campus Salut de Girona.
  - El nou Hospital de Terres de l'Ebre. Mentre la construcció no estigui finalitzada, continuar la millora prevista de l'Hospital Verge de la Cinta.
  - L'ampliació prevista de l'hospital de la Vall d'Hebron.
  - Les inversions per a la renovació i millora de l'Hospital Joan XXIII de Tarragona.
  - Culminar l'ampliació de l'Hospital del Mar.
  - Reforç del parc Hospitalari de Lleida, format per l'Hospital Universitari Arnau de Vilanova i l'Hospital Universitari Santa Maria, a través de la construcció del nou edifici de consultes externes de l'Hospital Universitari Arnau de Vilanova i l'ampliació del nou bloc quirúrgic, entre altres coses.
  - Continuar amb la planificació del Nou Hospital Vallès Sud.
  - Continuar amb els processos de republificació.

CULTURA

- Arribar a l'objectiu del 2% del pressupost, tal com estava previst, al 2025.

- Impulsar com un projecte estratègic del País el projecte del Catalunya Media City (CMC) a les Tres Xemeneies (Sant Adrià de Besòs i Badalona), de manera coordinada amb el Parc Audiovisual de Catalunya (Terrassa), perquè esdevingui el centre més important de la indústria audiovisual, la cultura digital i el videojoc d'Europa.

ESPORT

- Continuar potenciant la igualtat a l'esport, mantenint l'aposta per l'esport femení

cve: BOCG_D_15_195_1865

i la projecció de les referents esportives. Avançar en la lluita contra els estereotips i les violències masclistes, la precarietat de les professionals, la bretxa salarial i els obstaclesi reticències perquè les dones també puguin accedir als quadres tècnics i directius dels clubs esportius.

DRETS SOCIALS

- Mantenir l'Oficina de pobresa energètica.

- Continuar amb el desplegament de l'atenció integrada social i sanitària a les residències
de gent gran, i mantenir les experiències d'integració ja desplegades territorialment.

A.4. CATALUNYA DE DRETS I FEMINISTA: FEMINISMES, LGTBI, PAU, COOPERACIÓ,SEGURETAT.

FEMINISMES

- Mantenir el Departament de Polítiques d'Igualtat i Feministes.

- Mantenir la creació de la Xarxa Lila de país inclosa al projecte de pressupostos 2024, pera la prevenció de les violències masclistes; combatre les desigualtats en l'àmbit laboral,i aprofundir en el dret a les cures i el dret al temps.

- Mantenir el dret que les dones puguin triar entre els dos mètodes d'interrupció voluntària de l'embaràs en totes les regions sanitàries.

- Mantenir el programa d'accés universal a productes menstruals reutilitzables per tal d'acabar amb la pobresa menstrual que pateixen 1 de cada 4 dones a Catalunya.

SEGURETAT

- Mantenir les convocatòries anuals del cos de Mossos d'Esquadra, amb un mínim de 900 anuals, per tal d'assolir l'objectiu de 22.000 efectius a Catalunya l'any 2030.

- Continuar amb la planificació fent noves promocions continuades al cos de Bombers, per assolir el 2028 els 3.300 bombers i bomberes funcionaris i 2.100 bombers i bomberes voluntaris.

- Continuar fent noves convocatòries al cos d'Agents Rurals per assolir els 900 efectius el 2030.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Incrementar la dotació de personal administratiu i tècnic de suport, i crear l'escala de suport als Bombers.
- Mantenir la feminització dels cossos de seguretat i emergències. Per poder culminar la transformació de l'estructura i la cultura organitzativa:

  - Continuar fent la reserva de places per a les convocatòries d'accés i de promoció
    als diversos cossos operatius.
  - Continuar fent campanyes per fomentar la participació de dones en aquestes
    convocatòries perquè cada cop se'n presentin més.
  - Continuar implementant mesures d'igualtat als diversos cossos operatius.
  - Continuar adequant les infraestructures i equipaments amb perspectiva degènere.
  - Fer convocatòries territorialitzades de promoció de la Policia de la Generalitat-
    Mossos d'Esquadra.

- Continuar dotant dels recursos i mitjans necessaris els cossos operatius i aprovar nous plans estratègics per a cadascun d'ells.
- Continuar la millora del parc mòbil de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- Continuar amb la incorporació de vehicles de Bombers per assolir el 2028 l'actualitzacióotal del parc mòbil; d'equipament individual i d'equips i materials d'intervenció.
- Continuar amb l'adequació de la flota de vehicles al creixement del cos d'Agents Rurals.

cve: BOCG_D_15_195_1865

A.5. CATALUNYA SENCERA.

- Desplegar la Llei 11/2022, del 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i socialdels barris i les viles, i dotar-la dels recursos necessaris.

- Mantenir la millora de les condicions dels professionals en l'àmbit rural per garantirl'atenció a la salut al conjunt del país.

- Continuar facilitant la relació administrativa i l'agilització de les tramitacions entre el Govern de la Generalitat i els municipis rurals, i aprofundir-hi.

- Completar el desplegament de l'agenda rural.

B. POLÍTIQUES A IMPULSAR PEL PROPER GOVERN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA:

B.1. CATALUNYA VERDACLIMA

- Aconseguir que el 2030 Catalunya pugui autoabastir-se a partir de l'execució de les inversions en aigua regenerada, potabilització i dessalinització, que permeti que Barcelona no depengui del transvasament del Ter per tenir aigua de boca. I el compromís inequívoc de no fer cap mena de transvasament de l'aigua de l'Ebre.

- Sempre respectant l'autonomia i la decisió dels municipis, treballar per estendre el sistema de recollida de residus mitjançant el sistema "porta a porta" o contenidor intel·ligent als municipis de menys de 20.000 habitants.

AGRICULTURA I AGROALIMENTACIÓ

- Creació d'una Oficina única per reduir, optimitzar i facilitar els tràmits i impulsar una proposta de renda bàsica agrària.

MOBILITAT I INFRAESTRUCTURES

- Aprovar el "Pla de Xoc per a unes Rodalies dignes", mesures a curt, mig i llarg termini per dignificar el servei actual de Rodalies de Catalunya.

- Mantenir les polítiques de bonificació dels peatges de la C16 i la C32 aprovades pel Govern de la Generalitat.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- El Govern es compromet a defensar el corredor ferroviari de mercaderies per l'interior (Camp de Tarragona-Penedès).

B.2. CATALUNYA PRÒSPERA

EMPRESA

- Impulsar el Programa PIME transversal a les polítiques productives del Govern. L'objectiu ha de ser el d'impulsar, des del punt de vista transversal i per al conjunt del Govern de Catalunya, les polítiques d'acompanyament de les persones autònomes, les petites i mitjanes empreses, en qüestions com una fiscalitat més progressiva d'acord amb la grandària dels projectes empresarials, la lluita contra la morositat, l'impuls de l'accés de les pimes a la contractació pública, la simplificació administrativa o el seguiment del principi "think small first", entre d'altres.

POLÍTICA FISCAL

- Mantenir l'acord assolit en el marc dels pressupostos 2024 de rebaixar l'IRPF per a rendes menors de 35.000€.

B.3. CATALUNYA JUSTA

EDUCACIÓ 0-3

- Implementar la gratuïtat de l'I1 en el curs 2025-2026.

RECERCA I UNIVERSITATS

- Programa d'inversions pluriennal per a les infraestructures universitàries i de recerca.
- Garantia de més equitat en la política de preus universitaris, avançant progressivamentvers la igualació dels preus públics en l'oferta de graus i màsters universitaris i equiparació de les famílies monoparentals als beneficis de les famílies nombroses.

SALUT

- Implementar centres territorials de salut bucodental.
- Desplegar el Pacte Nacional de la Salut Mental a través del Programa per a la Implementació i seguiment de les estratègies i objectius estratègics del Pacte Nacional de Salut Mental.

cve: BOCG_D_15_195_1865

AFERS SOCIALS, INFÀNCIA I JOVENTUT

- Dissenyar i implementar una metodologia d'actualització de l'IRSC, en base a uns criteris objectius que permetin garantir el manteniment del poder adquisitiu de les prestacions associades a l'IRSC.

- Equiparar les famílies monoparentals a les nombroses pel que fa a drets i mesures fiscals.

CULTURA

- Continuar amb l'increment pressupostari de les polítiques culturals fins arribar al 2% el 2025 i mantenir el compromís durant tota la legislatura.

- Donar continuïtat del projecte d'ampliació del MNAC i garantir la implicació pressupostaria del Govern de l'Estat.

C. AGENDA LEGISLATIVA

S'acorda, en relació a les iniciatives legislatives enunciades a continuació, que els dos grups parlamentaris es comprometen acordar el contingut del text per iniciar la tramitació parlamentaria i la fórmula legislativa més idònia per al seu registre al Parlament de Catalunya.

Concretament, s'adopta el compromís d'impulsar durant el primer any de legislatura la tramitació de les lleis següents:

- Llei catalana d'arrendaments urbans i regulació dels contractes de lloguer.
- Llei de mesures transitòries i urgents per fer front i erradicar el sensellarisme.
- Llei del Tercer Sector Social.
- Llei de l'Agència Integrada Social i Sanitària.
- Llei de memòria democràtica de Catalunya.
- Llei que modifica la Llei del CRT per tal d'elevar el tipus impositiu del joc vinculat als casinos i tornar al règim de fiscalitat anterior a la llei del CRT.
- Llei per establir la primera etapa de l'educació infantil gratuïta i universal.
- Llei de l'Estatut dels Municipis Rurals.
- Llei dels drets culturals.

Així mateix, s'adopta el compromís d'impulsar durant la legislatura els següents projectes de llei:

- Llei per garantir els drets de les persones consumidores en matèria de titularitzacions hipotecàries i creditícies.
- Llei per a l'erradicació de l'amiant a Catalunya.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Llei d'instruments de provisió del sistema públic de serveis socials.
- Llei del sistema de Policia de Catalunya.
- Llei de protecció dels animals.
- Llei de l'impost d'activitats generadores de gasos d'efecte hivernacle.
- Llei de qualitat atmosfèrica.
- Llei de residus de Catalunya.
- Llei d'organització de l'administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional.
- Llei d'ocupació pública de Catalunya.
- Llei catalana de compra pública.
- Llei del territori.

D. PER UN MODEL DE PAÍS BASAT EN EL PROGRÉS

D.1. Projectes empresarials sostenibles per al Camp de Tarragona.

El Camp de Tarragona necessita projectes empresarials sostenibles i que aportin qualitaten els llocs de treball. Es fa necessari, en l'actual context econòmic i social, fer una aposta pel turisme responsable i sostenible i per la descarbonització de la industria en aquest territori.

Per això cal:

- Aprovar la modificació de la Llei del CRT per tal d'elevar el tipus impositiu del jocvinculat als casinos i tornar al règim de fiscalitat anterior a la Llei del CRT.

- Donar suport als projectes de descarbonització de la Industria del Camp de Tarragona.

D.2. La Oficina del Pla Pilot per implementar la Renda Bàsica Universal, una einaessencial per assegurar el progrés social

La Renda Bàsica Universal (RBU) és un dret humà emergent per fer efectiu el dret de totes les persones a viure en condicions de dignitat, promoure la llibertat real de les persones, la seva autonomia en la presa de decisions i la participació política i cultural, ibusca reduir la desigualtat, l'exclusió social i la pobresa. Per tot això, s'articula com una assignació monetària, universal, individual, incondicional i suficient.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El Govern de la Generalitat de Catalunya vol promoure un debat públic, informat, rigorósi amb dades sobre l'aplicació d'una Renda Bàsica Universal al nostre país. Per això, l'Oficina del Pla Pilot de la RBU continuarà la seva tasca de difusió de la Renda Bàsica Universal, i el Govern actualitzarà el pla pilot dissenyat i avaluat per Ivàlua que ha comptat, a més, amb l'assessorament del Consell Assessor per al disseny i l'organitzacióde l pla pilot per implementar la RBU per tal d'adaptar-lo al context social, econòmic i jurídic del moment en què es dugui a terme la seva implementació durant la propera legislatura.

D.3. Aeroport de Barcelona - El Prat.

El conjunt del sistema aeroportuari de Catalunya mereix una modernització que fomenti un major equilibri territorial, que corregeixi l'excessiva especialització de l'aeroport de Barcelona – el Prat en vols curts punt a punt en favor d'una major connectivitat de llargradi, que solucioni els problemes de capacitat en hores punta, que aconsegueixi una menor estacionalitat del trànsit i que afavoreixi la transició energètica del transport aeri.

Per tot això, és imprescindible que la Generalitat de Catalunya pugui incidir en els aspectes clau i estratègics de les infraestructures aeroportuàries. La Generalitat ha de ser el garant de vetllar pels interessos públics i territorials, i articular-los institucionalment en un nou model de gestió i governança.

En aquest sentit, s'acorda:

1. Donar continuïtat a la tasca de la **comissió tècnica** acordada entre el Govern de la Generalitat i el Govern d'Espanya per definir el nou model de gestió català aeroportuari amb l'objectiu de transformar l'aeroport Josep Tarradellas Barcelona

- El Prat perquè guanyi capacitat amb noves connexions intercontinentals de llarg radi, així com determinar les característiques del futur sistema aeroportuari català, que incorporarà els rols que també han de tenir els aeroports de Girona, Reus i Sabadell i Lleida-Alguaire.

Aquest sistema aeroportuari català ha de contribuir a la reducció d'emissions i per aconseguir-ho s'establirà un màxim d'emissions anuals, que en cap cas serà superiora l'actual, i que condicionarà el nombre total d'operacions que es podran feranualment. Aquest límit d'emissions seran decreixents d'acord amb els objectius dereduccions d'emissions de l'European Green Deal

2. El nou impuls de l'aeroport Barcelona – El Prat ha de respectar la biodiversitat, la convivència amb veïns i veïnes i les directives ambientals europees, posant especialcura en la preservació i la posada en valor dels espais protegits Xarxa Natura 2000, i ha de garantir la viabilitat el

cve: BOCG_D_15_195_1865

desenvolupament present i futur del Port de Barcelona.

3. Cercar el consens necessari territorial i institucional per facilitar el desenvolupament d'un model aeroportuari en què el Govern de la Generalitat de Catalunya sigui un actor determinant en la presa de decisions estratègiques relatives a l'aeroport de Barcelona - El Prat (nou pla director, garantir la incorporació de les inversions necessàries al Dora III en especial la Terminal Satèl·lit...) i que permeti la connexió amb alta velocitat ferroviària dels aeroports de Girona i Reus per millorar la seva competitivitat.

4. En l'àmbit de la governança aeroportuària, s'acorda:

a) Que els partits sotasignats promouran les modificacions en el marc legal actual per fer efectiva **la creació d'un nou Consell Rector Aeroportuari de Catalunya (CRAC)** en substitució de l'actual comitè de coordinació aeroportuària (CCA)**.** La voluntat compartida per ambdues forces polítiques és que aquesta modificació permeti al Govern de la Generalitat de Catalunyaacordar amb el Govern de l'Estat tenir un paper determinant en la definició, articulació i gestió del nou sistema aeroportuari català, i que les funcions, composició i mitjans d'aquest nou organisme permetin materialitzar aquesta voluntat.

b) Crear l'**Autoritat Aeroportuària de Catalunya**, que vehiculará els interessos de Catalunya, responsabilitzant-se i donant suport al nou paper de la Generalitat de Catalunya en el nou model de governança, i centralitzarà les competències pròpies de la Generalitat que tinguin relació amb la política aeroportuària (Consum, Treball, Medi ambient, Planificació, Urbanisme, Accessibilitat, Transport, Desenvolupament immobiliari, Promoció econòmica, etc.).

cve: BOCG_D_15_195_1865

5.SEGUIMENT DE L'ACORD D'INVESTIDURA

Es crea una comissió de seguiment d'aquest Acord integrada per tres representants de cadascuna de les parts sotasignades amb l'objectiu d'avaluar l'execució del present Acord, així com resoldre els dubtes o els conflictes que puguin sorgir en el seu desenvolupament.

Aquesta comissió es reunirà amb caràcter semestral, o quan una de les parts o demani, i podràpreveure la creació de grups de treball paritaris per àmbits sectorials concrets.

Aquesta comissió elaborarà, amb caràcter semestral, un informe de compliment del present Acord, que les parts donaran a conèixer.

Barcelona, 7 d'agost de 2024

cve: BOCG_D_15_195_1865

TRADUCCIÓN

ACUERDO DE INVESTIDURA ENTRE EL PARTIDO DE LOS SOCIALISTAS DE CATALUÑA Y ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUÑA

Las formaciones abajo firmantes nos reclamamos herederas del catalanismo popular, que tiene como principios esenciales el reconocimiento de Cataluña como nación y la voluntad colectiva de hacer avanzar el país y construir un futuro mejor sobre la base de la voluntad de la ciudadanía expresada democráticamente.

Este catalanismo —fruto de la diversidad y pluralidad de la sociedad catalana— se traduce en diversas propuestas políticas que van desde el federalismo hasta el independentismo, que se reconocen mutuamente como opciones legítimas. Con esta premisa, el independentismo de izquierda y el federalismo de izquierda han tenido la capacidad de establecer confianzas, de alinear objetivos y de sumar esfuerzos en diferentes momentos históricos, siempre con el horizonte compartido de que Cataluña gane soberanía para garantizar así el progreso social y económico de la sociedad catalana.

Parte de este camino llega hasta la sentencia del Tribunal Constitucional contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, momento en el que se produce un crecimiento significativo entre la ciudadanía de Cataluña de la voluntad de decidir democráticamente, pacíficamente y libremente el futuro político del país. La incapacidad de dar una respuesta democrática a esta voluntad de la ciudadanía de Cataluña provocó el actual conflicto político, y la sucesión acelerada de decisiones por parte de todos los actores implicados, sumada a la judicialización y la respuesta policial hacia el movimiento independentista, incentivó el distanciamiento entre el independentismo y el federalismo catalán.

Hoy, a pesar de los avances indiscutibles que han supuesto las diferentes iniciativas para poner fin a la judicialización —los indultos, la reforma del Código Penal y, especialmente, la aprobación de la ley de amnistía—, las amenazas contra la voluntad mayoritaria de desescalar el conflicto se mantienen, las razones de fondo del conflicto político entre Cataluña y el Estado están pendientes de resolver y la distancia entre el independentismo de izquierda y el federalismo de izquierda sigue siendo importante. Con todo, es evidente que la voluntad de la ciudadanía expresada en las últimas elecciones al Parlamento da forma a un nuevo contexto político que hay que saber atender con una lectura encaminada a evitar cualquier bloqueo y, al mismo tiempo, a ofrecer la oportunidad de reconstruir la confianza entre el independentismo de izquierda y el federalismo de izquierda para avanzar conjuntamente en el país.

Con esta voluntad, y retomando los principios esenciales del catalanismo de raíz popular —nación, progreso y respeto a la voluntad popular—, el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Cataluña suscriben un acuerdo para permitir una investidura encaminada a conseguir que Cataluña gane soberanía, a partir de cuatro compromisos esenciales:

— Construir una solución al conflicto político basada en un consenso amplio de la sociedad catalana sobre el futuro de Cataluña. Este consenso nos debe permitir avanzar en la vía del diálogo y la negociación con el Estado para dar forma a un acuerdo que sea refrendado por la ciudadanía de Cataluña.

— Impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de los

cve: BOCG_D_15_195_1865

recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Cataluña de los 8 millones de habitantes.

— Reforzar los pilares del reconocimiento nacional de Cataluña, especialmente el modelo de escuela catalana, el fomento del uso social del catalán, y la acción exterior de la Generalitat.

— Y asegurar la continuidad de unas políticas públicas que garanticen el impulso de un sistema productivo y unos servicios públicos centrados en la búsqueda de la prosperidad compartida y el bienestar y las oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. El cumplimiento de los compromisos del acuerdo para una investidura que haga avanzar a Cataluña en términos de soberanía es necesario para reconstruir las confianzas entre el independentismo de izquierda y el federalismo, conscientes de que estamos lejos, aún, de un entendimiento que conlleve la posibilidad de trazar un camino compartido de largo recorrido. Pero, al mismo tiempo, las bases del catalanismo político nos impulsan a hacer posible la oportunidad de superar distancias y recelos, de reencontrarse en las ideas compartidas de reconocer a Cataluña plenamente como nación y la voluntad colectiva de construir un futuro de oportunidades, bienestar y prosperidad para todos a partir del empoderamiento democrático de la ciudadanía. Estos pilares compartidos entre el federalismo y el independentismo nos acercan de manera decisiva a la resolución del conflicto político y nos dotan de las herramientas necesarias para construir una Cataluña más justa, más próspera, más verde, más feminista y plenamente libre.

La naturaleza del conflicto político entre el Estado español y Cataluña tiene profundas raíces históricas y puede sintetizarse en las dificultades de encontrar un reconocimiento nacional satisfactorio para la ciudadanía de Cataluña en la estructura institucional y el ordenamiento legislativo del Estado.En este marco, la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 —que anulaba parte del Estatuto de Cataluña aprobado por el Parlamento y las Cortes Generales y ratificado por la ciudadanía de Cataluña— marca un antes y un después del conflicto político, y evidencia un choque entre la legitimidad parlamentaria y popular de Cataluña y la legitimidad institucional y constitucional del Estado, ambas imprescindibles en toda democracia avanzada y en cualquier Estado de Derecho.

A partir de ese momento, una parte amplia de la ciudadanía pasa a reivindicar la plena soberanía de Cataluña y manifiesta la voluntad de decidir libremente y democráticamente sobre el futuro político del país. Durante la última década, las instituciones catalanas han buscado diversas vías para dar respuesta a esta demanda —la solicitud del traspaso a la Generalitat de la capacidad de convocar referendos haciendo uso del artículo 150.2 de la Constitución, la consulta del 9-N de 2014 o el referéndum del 1 de octubre de 2017— que han certificado la existencia de concepciones diferentes sobre la soberanía de Cataluña y han definido los diferentes actores del actual conflicto político.

La respuesta judicial al conflicto político —alejada del diálogo y la negociación— solo ha contribuido a agravar la tensión institucional y social. Es por eso que hay que poner en valor el camino recorrido hasta ahora para favorecer la desescalada del conflicto político y la plena recuperación de los derechos y libertades de todas las personas implicadas en el Procés —indultos, reforma del Código Penal, ley de amnistía— y retornar el conflicto al terreno de la política para facilitar su resolución.

cve: BOCG_D_15_195_1865

En este sentido, la aplicación de la ley de amnistía debe permitir culminar este camino e iniciar una nueva fase del proceso de diálogo y negociación entre Cataluña y el Estado. Esta nueva etapa debe centrarse en la resolución del conflicto político y debe abordar —aparte de los recursos de los que debe disponer Cataluña para garantizar los derechos, la cohesión social y la prosperidad de la ciudadanía del país— los siguientes elementos:

— El debate sobre el reconocimiento nacional de Cataluña y la forma de vehicular institucionalmente y jurídicamente este reconocimiento.

— La necesidad de que los acuerdos fruto del diálogo y la negociación sean refrendados por la ciudadanía, y favorezcan la creación de un amplio consenso sobre el futuro de Cataluña.

En el marco de la última legislatura, el Gobierno de la Generalitat inició los trabajos para dar forma a un Acuerdo de Claridad, entendido como el acuerdo de todas las partes implicadas en el conflicto de soberanía que debe permitir a la ciudadanía de Cataluña decidir democráticamente el futuro político del país, incluyendo la pluralidad y diversidad de la sociedad catalana. Estos trabajos, en el ámbito académico, constataron la necesidad:

— De abordar el conflicto político entre Cataluña y el Estado español a partir del diálogo y la negociación.
— De asegurar la no renuncia a los diversos objetivos políticos en lo que respecta al estatus de Cataluña.
— De armonizar los principios de democracia, imperio del derecho, federalismo y protección de las minorías.

— De dar voz a la ciudadanía para conocer sus preferencias sobre la organización territorial y acomodar, de manera legítima y viable, estas preferencias.

Partiendo de estas premisas, las formaciones abajo firmantes constatan la necesidad de impulsar un amplio debate político, social y ciudadano y construir así una propuesta que contribuya a abordar la resolución del conflicto político de fondo. Con este objetivo, el Partido de los Socialistas de Cataluña y Esquerra Republicana de Cataluña se comprometen a impulsar, en el primer pleno del Parlamento posterior a la constitución del nuevo Gobierno de la Generalitat, una Convención Nacional para la resolución del conflicto político.

Esta convención estará integrada por un grupo impulsor formado por representantes de los grupos parlamentarios y presidida por una representante de Esquerra Republicana.

El objetivo de la Convención es promover un debate a nivel político, social y ciudadano sobre. como abordar la resolución del conflicto político existente y deberá presentar sus conclusiones al Parlamento.

De la misma manera, la Convención también tendría la función de hacer un seguimiento y monitoreo de la aplicación de la ley de amnistía.

Para facilitar los trabajos de la Convención, el Gobierno creará una Oficina que asegure los recursos humanos, técnicos y materiales para desarrollar sus tareas.

A. ANTECEDENTES

cve: BOCG_D_15_195_1865

Cataluña sufre un infrafinanciamiento sostenido en el tiempo que supera con creces lo que correspondería a un modelo de solidaridad entre territorios. Los diversos modelos de financiación autonómica han comportado graves deficiencias para Cataluña, que se traducen en una insuficiencia financiera crónica que limita enormemente el gasto en políticas públicas como la salud, los servicios sociales, la vivienda o las infraestructuras. Estas deficiencias tienen un impacto directo en los servicios públicos y en la capacidad de Cataluña para hacer frente a los retos de futuro, y se generan y perpetúan gracias a un modelo de financiación de régimen común caducado, poco transparente e insuficiente. Un modelo de financiación que tiene como resultado una distribución injusta de los recursos entre los territorios del Estado y que acaba limitando la capacidad de crecimiento económico de Cataluña.

Todos los intentos previos de construir un modelo de financiación basado en el paradigma actual y la gestión centralizada desde la Administración del Estado no han hecho más que estructuralizar unas insuficiencias que han sido un lastre sistemático al crecimiento económico de Cataluña y a la prosperidad de su ciudadanía.

No se trata de reformar el modelo de financiación común, sino de cambiarlo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad. Si queremos alcanzar los estándares europeos en cuanto a recursos destinados al estado del bienestar y a la dinamización del tejido productivo, es indispensable un nuevo sistema de financiación basado en una relación bilateral con el Estado y un incremento sustancial de la capacidad normativa y de gestión que garantice la suficiencia financiera y la soberanía fiscal de la Generalitat.

Por este motivo, es necesario un aumento sustancial y progresivo de la capacidad normativa en todos los tributos generados en Cataluña para poder adaptar el sistema fiscal a las necesidades del país y disponer de la cesión de los rendimientos de estos tributos.
Un financiamiento justo y singular es compatible con la contribución equitativa al sostenimiento del gasto del Estado, que redunda en beneficio de las ciudadanas y los ciudadanos de Cataluña y en la solidaridad entre territorios.

Un financiamiento singular necesita un modelo bilateral de relación con el Estado compatible con la participación en órganos multilaterales cuando la naturaleza o el ámbito de los acuerdos así lo exija.

De la misma manera, el profundizar en el autogobierno y en la autonomía fiscal y financiera necesita fijar como prioridad una hacienda catalana compatible con el avance hacia un modelo tributario federal con una mayor capacidad normativa, de gestión, recaudación, liquidación e inspección, así como con una gobernanza de las inversiones públicas desde Cataluña y para Cataluña.

2. ACUERDO POR UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN SINGULAR

Con el fin de encontrar puntos de acuerdo, ambas partes se han inspirado en el amplio consenso del Parlamento de Cataluña en el año 2005, especialmente en los apartados de financiación, cuando se aprobó la propuesta de reforma del Estatut. Este marcaba un camino para avanzar hacia un modelo de financiación basado en la autonomía financiera, la coordinación, la solidaridad y la transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las administraciones públicas, así como los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas administraciones.

cve: BOCG_D_15_195_1865

B. **EL MODELO DE FINANCIACIÓN SINGULAR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**
La concreción de todos estos principios pasa, necesariamente, por el establecimiento de un nuevo modelo de financiación para la Generalitat de Cataluña basado en la negociación bilateral con el Estado. En este sentido, los partidos firmantes acuerdan:
C. • Que sea la Generalitat la que gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña y aumente sustancialmente la capacidad normativa con coordinación con el Estado y la Unión Europea.
D. La gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, salvo los de naturaleza local.
E. • La aportación catalana a las finanzas del Estado integra la aportación por el coste de los servicios que el Estado presta a Cataluña y la aportación a la solidaridad.
o La aportación de los gastos del Estado se establecerá a través de un porcentaje de participación en los tributos.
F. o La aportación a la solidaridad debe ser explícita y reflejarse de manera transparente. La Generalitat debe contribuir a la solidaridad con las otras comunidades autónomas para que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que realicen un esfuerzo fiscal también similar.
G. Esta solidaridad debe estar limitada por el principio de ordinalidad.

C. HACIENDA CATALANA

Con el objetivo de implementar este nuevo modelo, es imprescindible que el desarrollo de la hacienda catalana sea una prioridad para el próximo Gobierno de la Generalitat de Cataluña con el objetivo de que esta administración logre plena autonomía en la recaudación, gestión, liquidación e inspección de todos los tributos que se generan en Cataluña.
La hacienda catalana debe instrumentarse a través de la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) con el objetivo final de asumir progresivamente las funciones de aplicación de todos los tributos generados en Cataluña mediante el ejercicio de las potestades y funciones administrativas de liquidación, recaudación y comprobación de las obligaciones tributarias de los impuestos, con el uso, cuando corresponda, de los mecanismos previstos por la ley.

La asunción de estas competencias requerirá el traspaso de los medios humanos, materiales, económicos y tecnológicos.

D. IMPLEMENTACIÓN

Con el objetivo de implementar este nuevo sistema de financiación singular para Cataluña, será necesario formalizar el presente acuerdo durante el primer semestre de 2025 en la comisión bilateral entre el gobierno de la Generalitat y el del Estado en relación al modelo de financiación.

En 2025 será necesario impulsar los acuerdos a los que se llegue en la mencionada comisión, a través de las modificaciones legislativas necesarias y, cuando corresponda, se trasladarán a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat para su aprobación.

Los objetivos serán:

cve: BOCG_D_15_195_1865

a) La asunción progresiva, por parte de la Agencia Tributaria de Cataluña, de la gestión, la recaudación, la liquidación, la inspección y la disponibilidad de todos los impuestos soportados en Cataluña.

b) El aumento sustancial, por parte de la Generalitat de Cataluña, de la capacidad normativa tributaria con coordinación con el Estado y la Unión Europea.

c) El despliegue calendarizado del nuevo modelo de financiación, comenzando por los pasos que se citan en el apartado siguiente.

d) El impulso de las modificaciones que correspondan de la LOFCA, de la Ley de financiación de las comunidades autónomas y de la Ley de cesión de tributos a Cataluña que sean necesarias para la implementación de estos objetivos.

Mayor autonomía de gestión y espacio fiscal propio:

Tal como establece el artículo 204 y 205 del EAC, la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) puede asumir la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de los impuestos recaudados en Cataluña y que actualmente gestiona la AEAT.

La ATC, creada en 2007 y en funcionamiento desde 2008, cuenta con más de 16 años de experiencia que la avalan para asumir nuevas competencias tributarias. El primer tributo en el que se avanzará en la aplicación de los objetivos de la implementación del nuevo modelo de financiación será el IRPF. Las comisiones mencionadas anteriormente tomarán los acuerdos correspondientes para asegurar su ejecución a lo largo del año 2026.

dicionalmente, en relación al espacio fiscal propio de Cataluña, durante el año 2025 se llevarán a cabo los trabajos en las dos comisiones mencionadas anteriormente para realizar propuestas, como mínimo, sobre:

1. IVA PYMES. Atribución de la recaudación del IVA PYMES en función de su domicilio en lugar de la estadística de consumo y análisis de la extensión de este mecanismo a otros tributos.
2. IVA arrendamientos turísticos: Cuando se apruebe la Directiva europea, se establecerá en la Ley del IVA un sistema de opción para que Cataluña pueda decidir la aplicación del impuesto a los arrendamientos turísticos.

Su territorio o en parte, lo que permitirá determinar cuál es el régimen de atribución de la recaudación más adecuado.

E. TRANSITORIEDAD

Mientras se produce el despliegue del nuevo modelo de financiación descrito en este documento, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. **Incremento sustancial de recursos:** Incrementar los recursos derivados de la evolución de las necesidades del Estado del Bienestar y compensar los desequilibrios que se han producido durante la vigencia del actual modelo.
2. **Ordinalidad según la capacidad fiscal:** Cataluña aporta al sistema de financiación más de lo que recibe, ya que tiene un mayor nivel de renta y consumo que otros territorios. En cualquier caso, la financiación de Cataluña debe respetar el principio de ordinalidad. Las contribuciones de las comunidades autónomas por habitante, ordenadas en una escala de mayor a menor, deben

cve: BOCG_D_15_195_1865

mantener el mismo orden que en la escala de lo que reciben. Se trata de un cambio estructural en el sistema de financiación, que en caso de no adoptarse durante 2025, requerirá medidas compensatorias.

3. **Solidaridad:** Cataluña continuará aportando a la solidaridad territorial. La aportación debe ser explícita, y debe reflejar de manera transparente cuánto aporta y cuánto recibe, de manera que la contribución a la solidaridad de Cataluña sea conocida y reconocida.
4. **Competencias no homogéneas:** Cataluña ejerce un conjunto de competencias singulares que no tienen otros territorios. En el cálculo de las necesidades de gasto a financiar en Cataluña se deben tener en cuenta todas las variables relevantes, como el aumento de la población en edad escolar o el factor envejecimiento, para reflejar adecuadamente las singularidades propias de Cataluña. Es necesario actualizar su financiación atendiendo a sus costos reales y a las nuevas necesidades y funciones que se han generado en su entorno.
5. **Consorcio para las inversiones:** Para hacer frente al déficit de inversiones en Cataluña y la baja ejecución de las inversiones previstas, se constituirá un Consorcio paritario Estado-Generalitat. Su objetivo será la gestión y ejecución de las inversiones del Estado en Cataluña. Se definirá un marco plurianual de financiación en el Convenio de creación del Consorcio en el que se tenga como referencia, para dotarlo presupuestariamente, la media de inversión pública sobre el PIB del conjunto del Estado. Es decir, se establecerá el financiamiento para el Consorcio en una cifra equivalente a la aplicación de la ratio sobre el PIB que se presupone.

Cataluña es una nación construida a partir de una visión inequívocamente inclusiva, propia de un país plural y diverso. Una nación donde el catalán ha actuado y debe seguir actuando como la lengua común y de progreso de toda la sociedad y donde la vocación europeísta y mediterránea debe continuar guiando la proyección internacional del país.

Partiendo de este planteamiento, la XV legislatura debe comportar un fortalecimiento del conjunto de políticas encaminadas a potenciar el uso social de la lengua catalana como la mejor forma de asegurar la cohesión de la sociedad catalana y, al mismo tiempo, seguir reforzando la acción exterior de la Generalitat frente a un mundo cada vez más global.

Con estos objetivos, los abajo firmantes asumen los siguientes compromisos:

1. **Lengua.**
   El retroceso del uso social de la lengua catalana exige dar continuidad y seguir reforzando con la máxima ambición y consenso la política lingüística, con especial atención a la defensa del modelo de escuela catalana como garantía del aprendizaje de la lengua, a su normalización y fomento en todos los ámbitos, y a la garantía de los derechos lingüísticos.
2. Asimismo, la política lingüística de Cataluña debe incorporar el objetivo de reforzar el impulso y el progreso del occitano en el Arán y de la lengua de signos catalana.

1.1 **Departamento de Política Lingüística.**
1.2
La política lingüística tendrá rango de Departamento, con un plan de acción transversal que se proyecte sobre el conjunto de los Departamentos del Gobierno y sus políticas.
1.3 **Pacto Nacional por la Lengua.**

cve: BOCG_D_15_195_1865

1.4 Aprobar el Pacto Nacional por la Lengua y su calendario de ejecución, propuesto por el actual Gobierno. Hacerlo en el plazo de los 100 primeros días del nuevo Gobierno, asumir las medidas en el Plan de Gobierno y dotarlo con la correspondiente financiación anual para su despliegue, que, para el primer año, se prevé de 200 millones de euros.

1.3 **El catalán en las instituciones.**

Garantizar el catalán como la lengua de uso normal de las administraciones y de las instituciones catalanas en sus actuaciones internas y en la relación entre ellas, así como en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a las personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de opción lingüística de la ciudadanía en su relación con la administración.

1.5 **El catalán en la educación.**

1.6 El catalán, como lengua propia de Cataluña, debe ser la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje en el sistema educativo y en la acogida del alumnado recién llegado.

1.7 Al final de la etapa educativa obligatoria, el sistema educativo debe garantizar la competencia oral y escrita plena en catalán y en castellano, tanto en los registros formales como informales.

1.8 En todo caso, la determinación de la presencia de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria deberá basarse exclusivamente en criterios pedagógicos recogidos en el proyecto lingüístico de cada centro.

1.9 Estos proyectos se elaborarán a partir del análisis de los usos y la exposición del alumnado a las diversas lenguas para impulsar medidas de apoyo educativas de cada lengua y en ningún caso a partir de parámetros impuestos, ajenos a criterios pedagógicos.

El Departamento de Educación orientará los centros, de acuerdo con los datos sociolingüísticos disponibles, en la aplicación de metodologías de inmersión lingüística en lengua catalana para que el alumnado de contextos en los que la lengua habitual y familiar no es el catalán tenga la oportunidad de aprenderla en igualdad de condiciones.

1.10 Igualmente, el Departamento velará para que la comunidad educativa cumpla los compromisos lingüísticos y educativos adquiridos y tomará las medidas necesarias para garantizar el derecho del alumnado a recibir la formación de acuerdo con lo que establezca el proyecto lingüístico de su centro.

1.11 El Gobierno de la Generalitat, si se pone en riesgo la prevalencia de este criterio pedagógico, promoverá, con el consenso de las demás fuerzas políticas y entidades que defienden el modelo de la escuela catalana, las reformas y acciones necesarias para defenderlo y garantizarlo, sin abandonar nunca el objetivo.

El catalán es la lengua de uso normal en la acogida del alumnado recién llegado.

Así, el alumnado recién llegado recibirá los apoyos necesarios para garantizar el aprendizaje de las lenguas oficiales y hacer posible su inclusión en la sociedad catalana.

1.5 **Impulso del uso social del catalán y garantía de derechos lingüísticos.**

Es en el uso social donde se cifra la vitalidad de una lengua. Entre las diversas acciones que se impulsarán para promoverlo, se destacan las siguientes:

a) Extender la vehicularidad de la lengua catalana en el ámbito de las actividades extraescolares, el deporte base y el ocio, mediante el despliegue progresivo de los

cve: BOCG_D_15_195_1865

Planes Educativos de Entorno en todos los municipios de Cataluña y adoptando la metodología de la inmersión lingüística donde sea necesario. Estas actividades tendrán carácter universal.

b) Desarrollar el plan de impulso al catalán en el audiovisual y el entorno digital, con una dotación mínima prevista en el proyecto de presupuestos para 2024, que incremente las películas y series producidas, dobladas o subtituladas en catalán, la exhibición de cine en catalán en salas, la incorporación del catalán en las plataformas, la presencia del catalán en las redes sociales y en los videojuegos, y la disponibilidad del catalán en las principales tecnologías de la lengua.

c) Relanzar los mecanismos de acogida, enseñanza y dinamización lingüística para personas adultas para hacer frente efectivamente tanto al...

Reto migratorio y las necesidades del conjunto de la población, reforzando la dotación económica y de personal del Consorcio para la Normalización Lingüística. Potenciar la concertación local, con los agentes cívicos y sociales implicados y con los ayuntamientos, para impulsar el catalán como lengua de acogida, así como la concertación social, incluyendo el catalán en los cursos de políticas activas de empleo y formación continua como materia y garantizar su uso normal como lengua vehicular.

d) En el marco de la aplicación de los planes de fomento del catalán desarrollados por los departamentos de Salud y Derechos Sociales, establecer un calendario de capacitación del personal y normalización del uso que garantice la atención activa en catalán a los usuarios a lo largo de la legislatura, y ejecutar las medidas pertinentes para lograrlo.

e) Garantizar activamente el cumplimiento de la legislación en materia de derechos lingüísticos, especialmente en la empresa y el comercio (rotulación, etiquetado, atención al público, oferta de servicios, etc.) y dotar a los organismos encargados de velar por este cumplimiento del personal y los recursos necesarios para hacerlo.

f) Aplicar durante el curso 2025-26 las previsiones sobre conocimiento de catalán del profesorado incluidas en la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de Cataluña. Incluir el logro del C2 de catalán en el grado de educación primaria, de acuerdo con las universidades, y potenciar su obtención en los otros grados, sobre todo en los más orientados a la docencia, así como en el máster universitario de formación del profesorado. Garantizar que todos los graduados en universidades catalanas en los grados lingüísticamente estratégicos (salud, derecho, trabajadores sociales, ciencias de la comunicación, etc.) alcancen el nivel C1 de catalán, como competencia lingüística necesaria para atender a los pacientes y usuarios del país. Dotar económicamente los servicios lingüísticos universitarios para posibilitarlo.

g) Crear un centro de investigación aplicada en política lingüística, aprendizaje y uso de la lengua vinculado al sistema universitario y de investigación, al Gobierno, al Consejo Social de la Lengua y al Consorcio de Normalización Lingüística, y dedicado a analizar la realidad sociolingüística, evaluar las actuaciones realizadas, liderar experiencias innovadoras y proponer el desarrollo de nuevos recursos.

2. La proyección europea e internacional de Cataluña

Las formaciones firmantes coinciden en concebir como base de la acción exterior y la proyección europea e internacional de Cataluña la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

cve: BOCG_D_15_195_1865

2.1. Departamento de Acción Exterior y Unión Europea. Se mantendrá el Departamento de Acción Exterior y UE, así como el Programa de apoyo al cuerpo consular establecido en Cataluña.

2.2. Cuerpo de Acción Exterior. Se culminará la creación del Cuerpo de Acción Exterior y se establecerá un plan de implementación de sus funcionarios en todos los departamentos.

2.3. Red de delegaciones. Se consolidará y ampliará la red de delegaciones actual, con especial atención a América Latina y Asia, y se reforzará la acción exterior en el continente africano. Con este fin, también se mantendrá el Programa para la mejora de la gobernanza de las delegaciones del Gobierno en el exterior.

2.4. Presencia en organismos europeos e internacionales. Se reforzará la presencia de la Generalitat de Cataluña en más formaciones de los Consejos de la Unión y grupos de trabajo derivados, donde las instituciones catalanas tengan competencias o intereses específicos. Asimismo, se promoverá la participación de la Generalitat de Cataluña en organismos y agencias internacionales donde se traten cuestiones que afecten a sus competencias (ONU, UNESCO, OMS, EUROPOL, ONU Mujeres, ONU Habitat, UNRWA, FAO, OCDE, OCHA, UNDP, UPM…). De manera prioritaria:

- Se desarrollarán los mecanismos para facilitar la participación de Cataluña en la UNESCO, como hacen otras realidades nacionales como Flandes o Quebec.
- Cataluña participará en reuniones de la tercera dimensión de seguridad de la OSCE, en las cuales se aborden aspectos relativos a los derechos humanos y libertades en el continente europeo, el Cáucaso y Asia Central. También participará en reuniones relativas a las cuestiones ambientales y económicas de este ámbito.
- Se incluirá un representante de la Generalitat en el Senior Officials Meeting de la Unión por el Mediterráneo para participar en la toma de decisiones que afecten todo el arco euromediterráneo.
- Se garantizará la presencia del CAC en el ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services), así como la presencia de Cat3 en la EBU (European Broadcasting Union).
- Se promoverá el destacamento temporal de expertos de la Generalitat en instituciones y agencias de las Naciones Unidas (práctica conocida como “secondments”, en la nomenclatura de los organismos internacionales), tal como establece la Ley de Acción Exterior.

2.5. Paz y cooperación internacional Cumplir con el objetivo del 0,7% de los ingresos corrientes no condicionados a la Ayuda Oficial al Desarrollo, en 2030. Cumplir con el enfoque feminista de la cooperación al desarrollo. Reanudar el Foro Catalán para la paz, un proceso participativo plural que debe permitir generar una estrategia catalana y políticas públicas para la construcción de la paz, y la transformación, prevención y resolución de los conflictos violentos.

3. Selecciones deportivas catalanas Teniendo en cuenta la vitalidad del deporte catalán federado, la tradición histórica y el arraigo social, así como la alta participación y capilaridad territorial, se continuará trabajando por el máximo reconocimiento del deporte catalán a todos los niveles. En este sentido, se promoverá la proyección internacional de las federaciones deportivas catalanas y el reconocimiento de las selecciones deportivas catalanas, de acuerdo con la voluntad y el trabajo conjunto con las Federaciones. A estos efectos:

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Se constituirá una Oficina del Gobierno, adscrita al Consejo Catalán del Deporte, que promoverá las selecciones deportivas catalanas, ofrecerá el apoyo activo y acompañamiento a las federaciones deportivas catalanas, que de acuerdo con su voluntad y con lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley estatal 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, pueden optar a la participación directa en el ámbito internacional por haberse constituido antes que la federación estatal correspondiente y de acuerdo con el arraigo social e histórico en Cataluña. Esta oficina también velará ante el Consejo Superior de Deportes estatal por este reconocimiento.

A. CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS DEL ACTUAL GOBIERNO DE CATALUÑA:

A.1. CATALUÑA VERDE: AGUA, ENERGÍA, INFRAESTRUCTURAS

ENERGÍA

- Continuar la consolidación de Energética como empresa pública de generación y suministro de energía renovable, logrando la neutralidad climática de la Generalitat y su sector público en 2030.
- Continuar la apuesta por el nuevo modelo energético catalán, con la extensión del autoconsumo y las comunidades energéticas. Un modelo basado en la implementación de energías renovables, distribuido, participado, desnuclearizado y con cohesión territorial, que debe contribuir a la descarbonización de la economía, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el tejido productivo, el transporte y nuestros hogares. Un modelo energético que priorizará el fomento de la generación de electricidad renovable, incluida preferentemente la de proximidad y el autoconsumo. En consecuencia, el Gobierno de la Generalitat se opondrá a aquellos proyectos contrarios a este modelo energético, como los proyectos privados de las líneas eléctricas de evacuación de muy alta tensión (MAT) de la línea del Bajo Cinca-Pierola-Rubí, la línea Valmuel-Begues y la línea Laluenga-Isona.

AGUA

● Continuar con el apoyo al mundo local en la mejora de las redes de abastecimiento y a los sectores afectados para minimizar los impactos derivados de la sequía.

● Cumplir con el calendario previsto y continuar con las inversiones en obras hidráulicas estructurales que nos permitan ser más resilientes ante episodios futuros de sequía y generar más recursos, como las nuevas infraestructuras de desalación previstas en la Tordera y el Foix, con las estaciones de agua regenerada con el objetivo de alcanzar 130 hm^3/año de agua regenerada, lo que garantizará una inversión de 110 millones de euros en la construcción y mejora de 24 plantas de agua regenerada, así como todas las inversiones en plantas potabilizadoras.

MOVILIDAD Y TRENES

● Mantener el proyecto del TRAMCAMP que permitirá ofrecer un sistema de transporte público ferroviario en el área metropolitana de Tarragona.

● Continuar con el estudio para poder implantar servicios ferroviarios en la Costa Brava, el Pirineo, la Catalunya Central y las Tierras del Ebro.

cve: BOCG_D_15_195_1865

● Continuar con la exigencia de la recuperación del servicio AVANT Tortosa-Barcelona.

● Rodalies. Despliegue del acuerdo de investidura, con el objetivo de conseguir la constitución de la nueva operadora entre 2024-2025 y el traspaso de las primeras infraestructuras durante 2025, ejecutando las metas acordadas en la reunión del 09/02/24, antes de finalizar el año 2024:

- Haber transferido el déficit de explotación de RENFE de 2023.
- Presentar el borrador de los estatutos de la nueva empresa operadora.
- Completar el estudio de las infraestructuras a transferir.
- ● Iniciar el traspaso de la línea R1.
- ● Impulsar conjuntamente Gobierno/Gobierno/RENFE un plan de choque de mejora de servicios.
- ● Mantener el despliegue previsto de la T-Mobilidad en todo el territorio para hacer realidad la integración tarifaria de toda Cataluña durante 2025.
- ● Continuar con las bonificaciones a la T-Jove.
- ● Mantener el compromiso de la gratuidad de la T-16 y su uso en toda Cataluña.

CATALUNYA PRÓSPERA: EMPRESA Y TRABAJO, FISCALIDAD

EMPRESA

● Continuar trabajando por una Reindustrialización verde y justa que reparta el trabajo y el bienestar que el nuevo contexto climático pone en peligro, y desarrollar mecanismos de compensación y readaptación para las personas trabajadoras.

● Dar continuidad al esfuerzo de impulsar la industria en Cataluña iniciado con el Pacto Nacional por la Industria 2020-2025, y llegar a alcanzar un peso industrial del 25% del PIB del país en 2030.

● Continuar desplegando los mecanismos de facilitación de proyectos estratégicos, establecidos en la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica. Establecer la figura de "proyectos estratégicos" para reconocer los proyectos de inversión más relevantes por su impacto positivo y singular en la economía catalana.

● Continuar con el despliegue de la alianza de semiconductores. El sector de los semiconductores es estratégico para la economía catalana y se debe continuar con el compromiso de inversión por parte de la Generalitat de Cataluña, y cerrar la parte de financiación a través del PERTE chip para llevar adelante la planta de preproducción de chips, que supone un paso clave en el camino hacia la soberanía tecnológica catalana.

FISCALIDAD

● Mantener el impuesto de sucesiones y de patrimonio en los tipos actuales y no implementar propuestas de deflactación del IRPF.

CATALUNYA JUSTA: VIVIENDA, EDUCACIÓN, SALUD, DSO, CULTURA

VIVIENDA

● Poner en marcha un programa urgente de fomento de la vivienda protegida para resolver la actual crisis de accesibilidad y construir 50.000 pisos nuevos en el período 2024-2030.
● Crear un programa de rehabilitación de viviendas para incrementar el parque de alquiler asequible y social 2024-2030.

cve: BOCG_D_15_195_1865

● Mantener el compromiso presupuestario por políticas de vivienda asumido en la propuesta de presupuestos del ejercicio 2024.

● Desplegar en el marco de las competencias de la Generalitat de Cataluña la aplicación de la Ley estatal de vivienda, en especial el Índice de referencia de precios de los alquileres.

● Impulsar conjuntamente la regulación de los alquileres de temporada y por habitaciones, así como de los apartamentos de uso turístico.

EDUCACIÓN

● Mantener la gratuidad del I2 y dar continuidad al trabajo iniciado para hacer universal y gratuita la educación 0-3.

● Mantener el vale escolar dirigido a las familias con hijos e hijas que estén en primaria y secundaria con una cantidad mínima de 70€ por hijo/a, tal como estaba previsto en el proyecto de presupuesto 2024.

● Mantener el adelanto del calendario escolar.

● Mantener la no concertación de centros que segregan por género en primaria y acabar con los conciertos de aquellos que segregan por género en secundaria.

SALUD

● Mantener y consolidar las mejoras laborales (retributivas y organizativas) de los profesionales sanitarios, hechas en 2023 y principios de 2024.

● Culminar la armonización de las condiciones laborales de todos los trabajadores/as sanitarios, logrando que sean homologables y reforzando la visión unificada del sistema.
● Mantener las inversiones hospitalarias y cumplir con el calendario previsto, en todo caso con respecto a:

- El nuevo Hospital Clínic.
- El nuevo Campus Salud de Girona.
- El nuevo Hospital de Terres de l'Ebre. Mientras la construcción no esté finalizada, continuar la mejora prevista del Hospital Virgen de la Cinta.
- La ampliación prevista del hospital de la Vall d'Hebron.
- Las inversiones para la renovación y mejora del Hospital Joan XXIII de Tarragona.
- Culminar la ampliación del Hospital del Mar.
- Refuerzo del parque Hospitalario de Lleida, formado por el Hospital Universitario Arnau de Vilanova y el Hospital Universitario Santa María, a través de la construcción del nuevo edificio de consultas externas del Hospital Universitario Arnau de Vilanova y la ampliación del nuevo bloque quirúrgico, entre otras cosas.
- Continuar con la planificación del Nuevo Hospital Vallès Sud.
- Continuar con los procesos de republicación.

CULTURA

● Llegar al objetivo del 2% del presupuesto, tal como estaba previsto, para 2025.

● Impulsar como un proyecto estratégico del país el proyecto de Catalunya Media City (CMC) en las Tres Chimeneas (Sant Adrià de Besòs y Badalona), de manera coordinada con el Parque Audiovisual de Cataluña (Terrassa), para que se convierta en el centro más importante de la industria audiovisual, la cultura digital y los videojuegos de Europa.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DEPORTES
● Continuar potenciando la igualdad en el deporte, manteniendo la apuesta por el deporte femenino y la proyección de las referentes deportivas. Avanzar en la lucha contra los estereotipos y las violencias machistas, la precariedad de las profesionales, la brecha salarial y los obstáculos y reticencias para que las mujeres también puedan acceder a los cuadros técnicos y directivos de los clubes deportivos.

DERECHOS SOCIALES

● Mantener la Oficina de pobreza energética.

● Continuar con el despliegue de la atención integrada social y sanitaria en las residencias de personas mayores, y mantener las experiencias de integración ya desplegadas territorialmente.

A.4. CATALUÑA DE DERECHOS Y FEMINISTA: FEMINISMOS, LGTBI, PAZ, COOPERACIÓN, SEGURIDAD.

FEMINISMOS
● Mantener el Departamento de Políticas de Igualdad y Feministas.

● Mantener la creación de la Red Lila del país incluida en el proyecto de presupuestos 2024, para la prevención de las violencias machistas; combatir las desigualdades en el ámbito laboral, y profundizar en el derecho a las cuidados y el derecho al tiempo.

● Mantener el derecho a que las mujeres puedan elegir entre los dos métodos de interrupción voluntaria del embarazo en todas las regiones sanitarias.

● Mantener el programa de acceso universal a productos menstruales reutilizables para acabar con la pobreza menstrual que sufren 1 de cada 4 mujeres en Cataluña.

SEGURIDAD
● Mantener las convocatorias anuales del cuerpo de Mossos d'Esquadra, con un mínimo de 900 anuales, para alcanzar el objetivo de 22.000 efectivos en Cataluña en el año 2030.

● Continuar con la planificación haciendo nuevas promociones continuadas en el cuerpo de Bomberos, para alcanzar en 2028 los 3.300 bomberos y bomberas funcionarios y 2.100 bomberos y bomberas voluntarios.

● Continuar haciendo nuevas convocatorias en el cuerpo de Agentes Rurales para alcanzar los 900 efectivos en 2030.

● Incrementar la dotación de personal administrativo y técnico de apoyo, y crear la escala de apoyo a los Bomberos.

● Mantener la feminización de los cuerpos de seguridad y emergencias. Para poder culminar la transformación de la estructura y la cultura organizativa:

- Continuar haciendo la reserva de plazas para las convocatorias de acceso y promoción a los diversos cuerpos operativos.
- Continuar realizando campañas para fomentar la participación de mujeres en estas convocatorias para que cada vez se presenten más.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Continuar implementando medidas de igualdad en los diversos cuerpos operativos.
- Continuar adecuando las infraestructuras y equipamientos con perspectiva de género.
- Hacer convocatorias territorializadas de promoción de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- ● Continuar dotando de los recursos y medios necesarios los cuerpos operativos y aprobar nuevos planes estratégicos para cada uno de ellos.
- ● Continuar la mejora del parque móvil de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
  ● Continuar con la incorporación de vehículos de Bomberos para alcanzar en 2028 la actualización total del parque móvil; de equipamiento individual y de equipos y materiales de intervención.
- ● Continuar con la adecuación de la flota de vehículos al crecimiento del cuerpo de Agentes Rurales.

A.5. CATALUÑA ENTERA

● Desplegar la Ley 11/2022, del 29 de diciembre, de mejora urbana, ambiental y social de los barrios y las villas, y dotarla de los recursos necesarios.

● Mantener la mejora de las condiciones de los profesionales en el ámbito rural para garantizar la atención a la salud en todo el país.

● Continuar facilitando la relación administrativa y la agilización de los trámites entre el Gobierno de la Generalitat y los municipios rurales, y profundizar en ello.

● Completar el despliegue de la agenda rural.

B. POLÍTICAS A IMPULSAR POR EL PRÓXIMO GOBIERNO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

B.1. CATALUÑA VERDE CLIMA

● Conseguir que en 2030 Cataluña pueda autoabastecerse a partir de la ejecución de las inversiones en agua regenerada, potabilización y desalinización, que permita que Barcelona no dependa del trasvase del Ter para tener agua potable. Y el compromiso inequívoco de no realizar ningún tipo de trasvase de agua del Ebro.

● Siempre respetando la autonomía y decisión de los municipios, trabajar para extender el sistema de recogida de residuos mediante el sistema “puerta a puerta” o contenedor inteligente a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

AGRICULTURA Y AGROALIMENTACIÓN

● Creación de una Oficina única para reducir, optimizar y facilitar los trámites e impulsar una propuesta de renta básica agraria.

MOVILIDAD E INFRAESTRUCTURAS

● Aprobar el “Plan de Choque para unas Cercanías dignas”, medidas a corto, medio y largo plazo para dignificar el servicio actual de Cercanías de Cataluña.

cve: BOCG_D_15_195_1865

● Mantener las políticas de bonificación de los peajes de la C16 y la C32 aprobadas por el Gobierno de la Generalitat.

● El Gobierno se compromete a defender el corredor ferroviario de mercancías por el interior (Camp de Tarragona-Penedès).

B.2. CATALUÑA PRÓSPERA

EMPRESA
● Impulsar el Programa PIME transversal a las políticas productivas del Gobierno. El objetivo debe ser el de impulsar, desde un punto de vista transversal y para el conjunto del Gobierno de Cataluña, las políticas de acompañamiento de las personas autónomas, las pequeñas y medianas empresas, en cuestiones como una fiscalidad más progresiva de acuerdo con el tamaño de los proyectos empresariales, la lucha contra la morosidad, el impulso del acceso de las pymes a la contratación pública, la simplificación administrativa o el seguimiento del principio “think small first”, entre otras.

POLÍTICA FISCAL

● Mantener el acuerdo alcanzado en el marco de los presupuestos 2024 de rebajar el IRPF para rentas menores de 35.000€.

B.3. CATALUÑA JUSTA

EDUCACIÓN 0-3

• Implementar la gratuidad de la I1 en el curso 2025-2026.

INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDADES

• Programa de inversiones plurianual para las infraestructuras universitarias y de investigación.
• Garantizar más equidad en la política de precios universitarios, avanzando progresivamente hacia la igualación de los precios públicos en la oferta de grados y másters universitarios y equiparación de las familias monoparentales a los beneficios de las familias numerosas.

SALUD
• Implementar centros territoriales de salud bucodental.

• Desplegar el Pacto Nacional de la Salud Mental a través del Programa para la Implementación y seguimiento de las estrategias y objetivos estratégicos del Pacto Nacional de Salud Mental.

AFERES SOCIALES, INFANCIA Y JUVENTUD

• Diseñar e implementar una metodología de actualización del IRSC, en base a unos criterios objetivos que permitan garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones asociadas al IRSC.

• Equiparar las familias monoparentales a las numerosas en cuanto a derechos y medidas fiscales.

cve: BOCG_D_15_195_1865

CULTURA

• Continuar con el incremento presupuestario de las políticas culturales hasta llegar al 2% en 2025 y mantener el compromiso durante toda la legislatura.

• Continuar el proyecto de ampliación del MNAC y garantizar la implicación presupuestaria del Gobierno del Estado.

C. AGENDA LEGISLATIVA

Se acuerda, en relación a las iniciativas legislativas enunciadas a continuación, que los dos grupos parlamentarios se comprometen a acordar el contenido del texto para iniciar la tramitación parlamentaria y la fórmula legislativa más idónea para su registro en el Parlamento de Cataluña.

Concretamente, se adopta el compromiso de impulsar durante el primer año de legislatura la tramitación de las siguientes leyes:

● Ley catalana de arrendamientos urbanos y regulación de los contratos de alquiler.

● Ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo.

● Ley del Tercer Sector Social

● Ley de la Agencia Integrada Social y Sanitaria.

● Ley de memoria democrática de Cataluña.

● Ley que modifica la Ley del CRT para elevar el tipo impositivo del juego vinculado a los casinos y volver al régimen fiscal anterior a la ley del CRT.

● Ley para establecer la primera etapa de la educación infantil gratuita y universal.

● Ley del Estatuto de los Municipios Rurales.

● Ley de derechos culturales.

Asimismo, se adopta el compromiso de impulsar durante la legislatura los siguientes proyectos de ley:

● Ley para garantizar los derechos de las personas consumidoras en materia de titulizaciones hipotecarias y crediticias.

● Ley para la erradicación del amianto en Cataluña.

● Ley de instrumentos de provisión del sistema público de servicios sociales.

● Ley del sistema de Policía de Cataluña.

Ley de protección de los animales.

● Ley del impuesto de actividades generadoras de gases de efecto invernadero.

● Ley de calidad atmosférica.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Ley de residuos de Cataluña.

● Ley de organización de la administración de la Generalitat y su sector público institucional

Ley de empleo público de Cataluña.

Ley catalana de compra pública.

● Ley del territorio.

D. POR UN MODELO DE PAÍS BASADO EN EL PROGRESO

D.1. Proyectos empresariales sostenibles para el Camp de Tarragona.

El Camp de Tarragona necesita proyectos empresariales sostenibles que aporten calidad en los puestos de trabajo. Es necesario, en el actual contexto económico y social, apostar por el turismo responsable y sostenible, así como por la descarbonización de la industria en este territorio.

Por ello, es necesario:

● Aprobar la modificación de la Ley del CRT para elevar el tipo impositivo del juego vinculado a los casinos y volver al régimen fiscal anterior a la Ley del CRT.

Apoyar los proyectos de descarbonización de la industria del Camp de Tarragona.

D.2. La Oficina del Plan Piloto para implementar la Renta Básica Universal, una herramienta esencial para asegurar el progreso social.

La Renta Básica Universal (RBU) es un derecho humano emergente para hacer efectivo el derecho de todas las personas a vivir en condiciones de dignidad, promover la libertad real de las personas, su autonomía en la toma de decisiones y la participación política y cultural, y busca reducir la desigualdad, la exclusión social y la pobreza. Por todo ello, se articula como una asignación monetaria, universal, individual, incondicional y suficiente.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña quiere promover un debate público, informado, riguroso y con datos sobre la aplicación de una Renta Básica Universal en nuestro país.

Por ello, la Oficina del Plan Piloto de la RBU continuará su labor de difusión de la Renta Básica Universal, y el Gobierno actualizará el plan piloto diseñado y evaluado por Ivàlua que ha contado, además, con el asesoramiento del Consejo Asesor para el diseño y la organización del plan piloto para implementar la RBU, con el fin de adaptarlo al contexto social, económico y jurídico del momento en que se lleve a cabo su implementación durante la próxima legislatura.

D.3. Aeropuerto de Barcelona - El Prat.

El conjunto del sistema aeroportuario de Cataluña merece una modernización que fomente un mayor equilibrio territorial, que corrija la excesiva especialización del aeropuerto de Barcelona - El Prat en vuelos cortos punto a punto en favor de una mayor

cve: BOCG_D_15_195_1865

conectividad de largo radio, que resuelva los problemas de capacidad en horas punta, que consiga una menor estacionalidad del tráfico y que favorezca la transición energética del transporte aéreo.

Por ello, es imprescindible que la Generalitat de Cataluña pueda incidir en los aspectos clave y estratégicos de las infraestructuras aeroportuarias. La Generalitat debe ser la garante de velar por los intereses públicos y territoriales, y articularlos institucionalmente en un nuevo modelo de gestión y gobernanza.

En este sentido, se acuerda:

Continuar con la tarea de la comisión técnica acordada entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno de España para definir el nuevo modelo de gestión aeroportuaria catalana con el objetivo de transformar el aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, para que gane capacidad con nuevas conexiones intercontinentales de largo radio, así como determinar las características del futuro sistema aeroportuario catalán, que incluirá los roles que también deben tener los aeropuertos de Girona, Reus y Sabadell y Lleida-Alguaire. Este sistema aeroportuario catalán debe contribuir a la reducción de emisiones, y para lograrlo se establecerá un máximo de emisiones anuales, que en ningún caso será superior al actual, y que condicionará el número total de operaciones que se podrán realizar anualmente. Este límite de emisiones será decreciente de acuerdo con los objetivos de reducción de emisiones del European Green Deal.

El nuevo impulso del aeropuerto Barcelona-El Prat debe respetar la biodiversidad, la convivencia con los vecinos y vecinas y las directrices ambientales europeas, poniendo especial cuidado en la preservación y la puesta en valor de los espacios protegidos de la Red Natura 2000, y debe garantizar la viabilidad del desarrollo presente y futuro del Puerto de Barcelona.

Buscar el consenso territorial e institucional necesario para facilitar el desarrollo de un modelo aeroportuario en el que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sea un actor determinante en la toma de decisiones estratégicas relativas al aeropuerto de Barcelona-El Prat (nuevo plan director, garantizar la incorporación de las inversiones necesarias al Dora III, en especial la Terminal Satélite...) y que permita la conexión con alta velocidad ferroviaria de los aeropuertos de Girona y Reus para mejorar su competitividad.

En el ámbito de la gobernanza aeroportuaria, se acuerda:

a) Que los partidos firmantes promoverán las modificaciones en el marco legal actual para hacer efectiva la creación de un nuevo Consejo Rector Aeroportuario de Cataluña (CRAC) en sustitución del actual comité de coordinación aeroportuaria (CCA). La voluntad compartida por ambas fuerzas políticas es que esta modificación permita al Gobierno de la Generalitat de Cataluña acordar con el Gobierno del Estado tener un papel determinante en la definición, articulación y gestión del nuevo sistema aeroportuario catalán, y que las funciones, composición y medios de este nuevo organismo permitan materializar esta voluntad.

b) Crear la Autoridad Aeroportuaria de Cataluña, que vehiculará los intereses de Cataluña, responsabilizándose y dando apoyo al nuevo papel de la Generalitat de Cataluña en el nuevo modelo de gobernanza, y centralizará las competencias

cve: BOCG_D_15_195_1865

propias de la Generalitat que tengan relación con la política aeroportuaria (Consumo, Trabajo, Medio ambiente, Planificación, Urbanismo, Accesibilidad, Transporte, Desarrollo inmobiliario, Promoción económica, etc.).

Se crea una comisión de seguimiento de este Acuerdo integrada por tres representantes de cada una de las partes firmantes, con el objetivo de evaluar la ejecución del presente Acuerdo, así como resolver las dudas o los conflictos que puedan surgir en su desarrollo.

Esta comisión se reunirá con carácter semestral, o cuando una de las partes lo solicite, y podrá prever la creación de grupos de trabajo paritarios por ámbitos sectoriales concretos.

Esta comisión elaborará, con carácter semestral, un informe de cumplimiento del presente Acuerdo, que las partes darán a conocer.

Barcelona, 7 de agosto de 2024.

cve: BOCG_D_15_195_1865

IV. Extracto de las comparecencias.

Las comparecencias celebradas tuvieron por objeto informar a la Comisión acerca de las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas que tendría sobre el Estado autonómico el acuerdo suscrito entre los partidos PSOE-PSC y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

Los extractos que se exponen a continuación no son exhaustivos. Al respecto se debe tener presente que también se acompaña la documentación íntegra aportada por los comparecientes, así como los correspondientes diarios de las sesiones celebradas por la comisión en los que se contienen íntegramente las intervenciones efectuadas por cada uno de ellos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

1. Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, D. Santiago Lago Peñas.

El Sr. Lago Peñas, centró su intervención en las implicaciones económicas y financieras del Acuerdo, a fin de que sea la Cámara la que resuelva si el mismo es útil para regresar a la normalidad política en Cataluña y si comporta riesgos en su posterior desarrollo y se refirió a diferentes aspectos del contenido del acuerdo; especialmente a los siguientes:

- Sus objetivos centrales (autonomía financiera del Gobierno de Cataluña; bilateralidad en las relaciones entre la Generalitat y el Gobierno central e incremento sustancial de recursos para Cataluña, mediante la reducción de su contribución a la nivelación interterritorial).

- Los cambios fundamentales vinculados a dichos objetivos (sustitución de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por la Agencia Tributaria de Cataluña que asumiría la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña, con un aumento sustancial de la capacidad normativa en dicha materia y ,correlativamente, la creación de una aportación catalana a la financiación del Estado con dos componentes; a saber:

- Aportación a los gastos de la Administración General.

- Aportación a la nivelación territorial (solidaridad).

- Hizo una descripción del escenario resultante como un escenario de concertación tributaria, próximo al sistema foral pero con matices, en tanto se prevé expresamente una aportación de cuantía abierta para la nivelación interterritorial por parte de Cataluña, cuyas nuevas competencias normativas no se concretan. Todo ello conduciría en su opinión, a un posterior proceso de negociación que incluiría modificaciones en la legislación orgánica que regula la financiación de las Comunidades Autónomas.

La segunda mitad de esta intervención giró en torno a las consecuencias financieras del Acuerdo, partiendo de la base de que “es imposible -indicó-determinar con precisión el impacto que podría tener la aplicación del Acuerdo. Lo que sí se puede hacer es cuantificar escenarios”. Con arreglo a esta premisa, se refirió a proyecciones de impacto financiero propuestas por diferentes autores:

- Según estimaciones de Ángel de la Fuente (datos de 2022) el impacto oscilaría entre 6600 y 13200 millones de euros, con un incremento de financiación per cápita de entre un 25% a un 50%.

- Según estimaciones de Fernández Leiceaga y el propio Lago Peñas (sin cuota de solidaridad) La Hacienda catalana aumentaría sus ingresos en 5280 millones (con aportación según PIB) y en 9037 millones (con aportación según población).

Se trata de simulaciones de impacto financiero en las que, si la aportación por solidaridad ascendiese al 50% de la actual, las cifras se reducirían a la mitad.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Otras consecuencias financieras de este acuerdo serían:

- Riesgo de insuficiencia financiera de la administración central para hacer frente a compromisos insoslayables de pago (interés de la deuda, transferencias a la Unión Europea o a las corporaciones locales ...) o de respuesta a necesidades sobrevenidas (como la recesión económica de 2008, la pandemia de COVID o la crisis inflacionaria que siguió a la guerra de Ucrania).

- Deterioro de la calificación crediticia de la deuda soberana.

- La cesión íntegra del IRPF limitaría la capacidad de definir globalmente la progresividad del sistema tributario o establecer criterios distributivos comunes a toda la población.

- La fragmentación territorial de la gestión tributaria complicaría la labor recaudatoria y la gestión del fraude, dadas las dificultades para que la coordinación y el intercambio de información entre agencias funcionara de manera idónea y perfecta.

- La descentralización del impuesto de sociedades coma y con capacidad regulatoria, agravaría lo que el compareciente denominó el riesgo de “competencia fiscal nociva” para atraer bases imponibles de otros territorios.

cve: BOCG_D_15_195_1865

2. Comparecencia del Director General del Instituto de Estudios Fiscales, D. Alain Cuenca García.

A- De forma introductoria el Sr. Cuenca García inició su intervención describiendo el vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común con arreglo a lo establecido por la Ley 22/2009[2], cuya revisión quinquenal debió producirse en el año 2014. En 2017, la Conferencia de Presidentes creó un comité de expertos para proponer la referida reforma (de cuyos trabajos surgió el Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica). En esta línea, considera que el inicio de unas conversaciones para reformar el sistema de financiación constituye un avance relevante, una oportunidad, idea que reiteró como conclusión final.

B- A continuación, expuso los principales resultados y problemas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los últimos 15 años. Los principales objetivos de la ley 22/2009 residían en garantizar las prestaciones del Estado del bienestar; el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas y, en tercer lugar, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad en materia financiera.

En relación con el Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales y la necesidad de actualizar el indicador de población ajustada, el compareciente puso de relieve que el primero de aquellos objetivos dio lugar al Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales al que las Comunidades Autónomas de régimen común aportan un 75% de su dotación y reciben en función de un indicador de necesidades denominado población ajustada[3] . Este indicador tiene una importancia crucial y, en su opinión, resulta conveniente actualizarlo, como así recomendaba la comisión de expertos en 2017. El Ministerio de Hacienda hizo un primer intento en 2021 que podría servir de base para la revisión del indicador de población ajustada.

También señaló que la financiación de los servicios propios del Estado del bienestar no es la única responsabilidad de las Administraciones Públicas, como se puso de relieve con la crisis sanitaria del COVID, la guerra de Ucrania o la Dana en Valencia; en este sentido, consideró que la negociación del nuevo sistema de financiación requerirá la determinación simultánea de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y del Estado.

---

[2] Se refiere a la ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Esta ley se vio complementada por la Ley Orgánica 3 /2009, de 18 de diciembre, que introdujo las pertinentes modificaciones en la LO 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

[3] También llamado “unidad de necesidad” que trata de aproximarse a las necesidades de gasto/habitante en cada territorio ponderando criterios específicos como la dispersión de su población, el envejecimiento demográfico etcétera. De este modo se pretende ajustar el cálculo de los costes por habitante en cada territorio para que todas las administraciones autonómicas puedan sufragar una cesta de servicios similar.

cve: BOCG_D_15_195_1865

C- Respecto al objetivo de equidad y suficiencia el objetivo de la ley de referencia se plasma en intentar ofrecer a todas las Comunidades Autónomas de régimen común recursos que permitan prestar servicios públicos equivalentes, cosa que se consigue en lo esencial, aunque cuando comparamos los índices de financiación por habitante ajustado encontramos diferencias importantes entre unas comunidades y otras, pues el actual sistema no ha mostrado signos de convergencia en la financiación per cápita, de manera que corregir esas diferencias es un reto importante para la nueva negociación que se inicia a raíz del acuerdo político PSC-ERC. La solución pasa por mejorar inicialmente a las Comunidades Autónomas peor financiadas y por diseñar un sistema cuya evolución dinámica conduzca a la convergencia hacia la media en el largo plazo. Ese es el sentido en el que, a su juicio, debe interpretarse el referido acuerdo político cuando se refiere al criterio de ordinalidad: una Comunidad Autónoma de mayor capacidad fiscal no debe resultar en peor situación que las que tienen menor capacidad fiscal por la aplicación del nuevo sistema.

En relación con la cuota de solidaridad para la nivelación interterritorial indicó que el acuerdo de referencia habla con claridad de solidaridad, siendo obvio -en su opinión- desde Cataluña se persigue que dicha nivelación sea parcial lo cual es una posición tradicional, y legítima y que tiene argumentos económicos favorables en términos de eficiencia, pero también es muy defendible la posición de otras Comunidades Autónomas en favor de una nivelación total que es compatible con el respeto al criterio de ordinalidad. El grado de solidaridad debería fijarse globalmente para todo el sistema, como fruto de un pacto multilateral entre todas las Comunidades Autónomas, pues a todas afecta.

D- En lo referente al principio de suficiencia siguió apoyándose en el informe de la comisión de expertos de 2017 para destacar que la suficiencia puede identificarse con la existencia o no de déficit presupuestario. En términos agregados, dijo, las Comunidades Autónomas presentan déficits inferiores a los de la Administración General del Estado. Otro enfoque consistiría en referir el principio de suficiencia a la idea de equilibrio vertical entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas; a este respecto, los datos de la contabilidad nacional reflejan que el peso relativo de la Administración General del Estado ha crecido menos (17%) que el peso del conjunto de las Comunidades Autónomas (21%).

A modo de conclusión planteó que cabe dudar si el sistema vigente ha cumplido o no el objetivo de suficiencia y que el acuerdo político sobre el que se está debatiendo aboga por una determinación simultánea de la suficiencia de ambos niveles de gobierno, que podría ser una forma de resolver esta cuestión en el nuevo modelo de financiación.

E- También se refirió las llamadas competencias no homogéneas que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, representan una parte significativa de su financiación por lo que es comprensible que el acuerdo político prevea revisar su cálculo, revisión que -si se extendiera a todas las Comunidades Autónomas de régimen común-sería una mejora muy conveniente para el conjunto del sistema porque algunas de estas competencias no homogéneas se traspasaron hace ya muchos años y sería conveniente saber cómo han evolucionado y ajustar su valoración pasando, por ejemplo, a un sistema en el que los

cve: BOCG_D_15_195_1865

porcentajes de cesión pudieran diferir entre Comunidades Autónomas en función de cuáles sean sus singularidades como sucedía entre 1997 y 2001.

F- En relación con el tercer gran objetivo de la Ley 22/2009 (mejorar la autonomía y la corresponsabilidad) recordó que el principal instrumento utilizado en la misma fue elevar del 33 al 50% el tramo cedido de IRPF y que en 2022 11 Comunidades Autónomas de régimen común han ejercido competencias normativas a la baja en dicho impuesto, con distinto grado de intensidad; en cambio, cuatro de ellas lo han hecho al alza. Esto le lleva a pensar que en el nuevo sistema que se negocie hoy habrá que prever algún límite al ejercicio de competencias a la baja en los tributos cedidos hola coma como así se desprende del acuerdo político de referencia y también recomendaron en su día los expertos (aunque estos no mencionaron el IRPF, sino solo el impuesto sobre sucesiones y donaciones).

G- Por otra parte, el acuerdo pretende que sea la Generalitat la que aplique la totalidad hora del sistema tributario en Cataluña. Respecto a los problemas de descoordinación en el control del fraude y la gestión de los tributos que han señalado numerosos analistas, hoy considero que sería un avance transitar hacia una Agencia Tributaria integrada que trabajase al servicio de todas las administraciones y contara con una gobernanza tan profesionalizada como hasta ahora, que es lo que se proponía en el informe de expertos de 2017.

cve: BOCG_D_15_195_1865

3. Comparecencia de la inspectora de Hacienda del Estado y Presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, D.ª Ana de la Herrán Piñar.

A- Antes de pasar al fondo del asunto, la compareciente presentó brevemente a la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado, cuyos objetivos se centran en la colaboración con la Administración Tributaria a efectos de determinar las mejores condiciones para la prestación de sus servicios. A este respecto, aclaró que la asociación mencionada se opone frontalmente a la división de la Agencia Tributaria que derivaría de la aplicación del acuerdo suscrito entre el PSC y ERC.

B- A continuación, puso de relieve la importancia esencial que tienen los impuestos para la existencia misma de todas las prestaciones y servicios efectuados por las Administraciones Públicas.

C- Seguidamente, se refirió a la creciente complejidad del sistema tributario. En este sentido, puso de relieve que, dada esa creciente complejidad, es obligado para la Administración Tributaria buscar la mayor eficiencia en la utilización de sus recursos, cuestión en la que el modelo de la Agencia Tributaria española es un modelo de éxito, perfectamente organizado desde sus servicios centrales hasta las delegaciones territoriales en las diferentes comunidades autónomas y provincias, las cuales garantizan unidad de criterio para los contribuyentes, lo cual se verá favorecido por la futura creación de una base de datos única entre la Agencia Tributaria, la Dirección General de Tributos y los Tribunales Económico Administrativos.

D- Romper este modelo abocaría a España al desastre total por varios motivos :

- Porque, sin perjuicio de que corresponde a otro organismo evaluar esta cuestión, considera que es inconstitucional la propuesta de singularidad fiscal que se está analizando.
- Porque el hecho de que sea necesaria la revisión del sistema de financiación autonómica no implica que haya que romper un modelo de asistencia, información y control tributario que funciona.
- Por el riesgo de atomización que comportaría una eventual división de la Agencia Tributaria actual. A este respecto, entiende que la cooperación y colaboración tienen que desarrollarse aprovechando las entidades que actualmente existen.
- Porque no existen motivos técnicos o de eficiencia que hagan aconsejable un cambio de modelo; antes bien, se trata de motivaciones de conveniencia política que afectan a un organismo que está funcionando correctamente.
- Porque el fraccionamiento de los servicios actuales provocaría retrocesos en materia de gestión de los impuestos. La Agencia Tributaria necesita de unas bases de datos lo más completas e integradas que sea posible, pues de otra manera sería impracticable excluir de la obligación de declarar en los casos que corresponda, ofrecer borradores de declaración, facilitar datos fiscales completos o programas de ayuda y criterios uniformes a los contribuyentes.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Además, el sistema de información debe estar lo más unificado posible para poder desarrollar una eficaz lucha contra el fraude fiscal. El sistema de información es uno de los principales activos de la Administración Tributaria española (Suministro Inmediato de Información, SIL), de tal manera que los cruces de datos serían mucho más difíciles en caso de fraccionamiento de entidades, aparte de convertirse en un proceso mucho más complejo, costoso y lento. A ello se une que, en el contexto actual de globalización la tendencia actual es contraria al fraccionamiento de las actividades de control e inspección (cita como ejemplo de esa tendencia el Foro Global en la OCDE); especialmente cuando ya se plantean las complicaciones territoriales inherentes a la interacción con las autoridades tributarias de otros países de la Unión Europea, especialmente en el control de empresas multinacionales.
- También es fundamental que exista un único sistema de caja para la práctica eficaz de las retenciones y los pagos fraccionados, con independencia del porcentaje en la cesión de la recaudación, pues con ello se consigue evitar costes innecesarios a los contribuyentes que redundan en beneficio de la competitividad empresarial.

E- Concluyó reiterando que romper la Agencia Tributaria abocaría a España a un desastre total desde el punto de vista del sistema tributario, con menos eficacia, más fraude y mayores costes para los ciudadanos. Lo anterior frente a un modelo en el que la unidad de acción de la Agencia Tributaria no es solo eficiente, sino indispensable para luchar contra el fraude fiscal y garantizar la igualdad de los contribuyentes, pues un sistema tributario vale lo que vale la Administración que lo aplica; sin unidad, el sistema se desmorona.

cve: BOCG_D_15_195_1865

4. Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, D. Desiderio Romero Jordán.

El Sr. Romero Jordán, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, interviene mediante una presentación bajo el título "Implicaciones presupuestarias a largo plazo", dado que su punto de vista es precisamente las implicaciones que a largo plazo tendría un concierto económico con Cataluña. En su opinión, ya en la reforma de 2009 se dejaron asuntos pendientes y se pudo comprobar que el sistema planteaba ciertos problemas.

- **Reflexiones en el Libro Blanco de 2017:** conformado por un grupo de expertos que representasen a todas las Comunidades Autónomas. Se identificaron tres problemas básicos:
    - La necesidad de corregir distorsiones: los fondos, salvo el Fondo de Garantía, no funcionaban correctamente.
    - La insuficiencia de recursos financieros para las Comunidades Autónomas.
    - La diferencia de capacidad financiera entre las comunidades del régimen foral respecto de las del régimen común.

Respecto de las características que implicaría la aplicación del pacto:

- **El cupo más la aportación:** no se sabe en qué consistirá realmente.
- La creación de una nueva agencia tributaria catalana: supondría un cambio muy relevante.

Impacto económico del pacto:

- **No se sabe cómo sería**, pues no se sabe la cuantía que implicaría. Hay varias hipótesis y las cifras son bastante diferentes entre sí.
- **Implicaría, en cualquier caso, el trasvase de recursos del Gobierno a Cataluña**, con la consecuente retirada de dichos fondos para otras Comunidades Autónomas. En tal caso, o se reducen los servicios en las comunidades de menos recursos, o se suben los impuestos para sufragarlos.
    - No bastará con cambios simples como subir el IRPF, sino que se van a necesitar reformas de mucho más calado. No bastaría con la medida de subir los tipos del IRPF a las rentas más altas, sino que probablemente también habría que eliminar algunas deducciones.
    - También se podría aumentar la fiscalidad ambiental.
- **El traspaso de fondos desde el Gobierno también implicaría una pérdida de músculo financiero en manos de éste**, que además se va a debilitar en los próximos años debido a las necesidades creadas por el envejecimiento general de la población.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Otro de los efectos de este debilitamiento podría ser la pérdida de capacidad para responder a situaciones críticas como las riadas en Valencia, la pandemia, sequías de larga duración u otras.
- En materia de pensiones, según algunos estudios, todas las Comunidades Autónomas son deficitarias.

Para finalizar, pide a los parlamentarios que a la hora de decidir sobre este pacto y eventuales futuras reformas, deben pensar en el mundo que tendremos en un plazo de al menos 10 o 15 años, porque la reforma del sistema de financiación no es algo que pueda solucionarse de un día para otro. El sistema que se elija ha de servir para solucionar futuros problemas sin grandes dificultades añadidas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

5. Comparecencia del Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), D. Ángel de la Fuente Moreno.

El Sr. de la Fuente Moreno comenzó su intervención destacando la relevancia del debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, algo que considera urgente pero mal planteado en el caso del acuerdo entre PSC y ERC. Según este acuerdo, se busca otorgar a Cataluña plena soberanía fiscal, con la cesión de la gestión, recaudación y disfrute de todos los impuestos estatales, acompañado de una aportación al Estado basada en dos conceptos: coste de servicios estatales y solidaridad. De la Fuente argumentó que esta propuesta es inconsistente y perjudicial en varios aspectos:

1. **Falta de fundamentación en la supuesta infrafinanciación de Cataluña:**

   - Basándose en datos desde 2002, afirmó que Cataluña está en la media de financiación por habitante ajustado dentro del régimen común. Aunque hay comunidades con necesidades claras de mejora (como Valencia y Murcia), Cataluña no está en esa situación. Según él, el relato del "maltrato fiscal" carece de base numérica sólida.
   - En cambio, sí que considera aceptable la idea de que por parte del Estado a veces se adoptan cambios “caprichosos” y que ello lleva a la ruptura del principio de ordinalidad.

2. **Impacto sobre la solidaridad territorial:**

   - Explicó que cumplir las demandas del acuerdo conllevaría una transferencia sustancial de recursos hacia Cataluña, que vería multiplicados sus recursos en un 25 o 50%, lo que necesariamente perjudicaría a otras comunidades menos favorecidas. Esto iría en contra del principio de equidad y de la cohesión territorial.
   - Por otra parte, indica que de las declaraciones del Gobierno, la idea es exportar el mismo modelo a otras Comunidades Autónomas.

3. **Contradicción en los objetivos del acuerdo:**

   - De la Fuente criticó la pretensión de lograr soberanía fiscal plena mientras se mantiene un alto nivel de solidaridad territorial, calificándolo como un planteamiento incompatible. Argumentó que el modelo resultante podría beneficiar desproporcionadamente a Cataluña, rompiendo el equilibrio del sistema actual.

Riesgos para el modelo de Estado:

El ponente alertó sobre cómo la implementación de este sistema podría cambiar el modelo de Estado español de forma negativa. Sería necesaria una reasignación de recursos entre Administraciones territoriales, lo que llevaría a un cambio de naturaleza del Estado por vía indirecta.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Esto se encontraría con diversos problemas:

1. **Impacto en el principio de equidad:** mejorar las condiciones de una comunidad grande que está en la media de lo que por los índices le corresponde, no puede considerarse sin la consecuente reducción de la financiación del resto del Estado.

2. **Fragmentación de la gestión tributaria:**

   - Otorgar a Cataluña la plena autonomía en la gestión de impuestos (incluyendo recaudación e inspección) abriría la puerta a que otras comunidades demandaran lo mismo. Esto podría llevar a la creación de hasta 17 agencias tributarias independientes, debilitando las economías de escala y la capacidad de lucha contra el fraude fiscal. Esto no aportaría una mejora significativa a la autonomía política de las comunidades.
   - La competencia de gestión de impuestos no es lo que otorga la autonomía. La autonomía se obtiene al conseguir la capacidad de fijar los impuestos, pudiendo ajustarlos al alza o a la baja.
   - La fragmentación en la gestión y recaudación implicaría una menor eficiencia, la pérdida de información y, en definitiva, que sería más caro recaudar, recaudando menos, con más fraude y con un mayor coste de cumplimiento para el contribuyente.

3. **Deslizamiento hacia un modelo confederal:**

   - Según su análisis, la cesión total de competencias fiscales podría derivar en una deriva confederal, donde el Estado central perdería recursos y capacidad para cumplir sus funciones constitucionales. Así, aunque en el acuerdo propuesto se habla de avanzar hacia la federalización del Estado, en ningún país federal se contempla la desaparición fiscal del Estado en ciertas regiones.

Propuestas alternativas:

Para abordar los problemas del sistema actual y las demandas legítimas de mayor autonomía fiscal, sin perder de vista que hay reivindicaciones que le parecen razonables, pero sin comprometer el principio de solidaridad o la autonomía fiscal, De la Fuente sugirió:

1. **Administración tributaria única, pero representativa:**

   - Propuso la creación de un consorcio único para la gestión tributaria que integre a todas las Comunidades Autónomas, asegurando eficacia y equidad. Este modelo permitiría a las comunidades tener un papel activo sin duplicar estructuras costosas e ineficientes.

2. **Respeto al principio de ordinalidad y a la financiación por habitante ajustado:**

   - De la Fuente destacó la importancia de garantizar que las comunidades que contribuyen más no reciban menos tras el proceso de redistribución. Este principio debería ser un pilar en cualquier reforma.

cve: BOCG_D_15_195_1865

3. **Nivelación alta pero no total:**
    - Consideró razonable abandonar el objetivo teórico de nivelación total (igualdad absoluta en servicios), pero manteniendo una nivelación elevada que permita ofrecer servicios similares en todo el país, respetando las capacidades fiscales de cada región.

4. **Compensaciones transitorias y cláusulas de statu quo:**
    - Sugirió que las reformas incluyan mecanismos temporales de compensación para que las comunidades no sufran recortes abruptos en su financiación, pero que dichas reformas no sean siempre permanentes, sino temporales.

5. **Revisión del Fondo de Compensación Interterritorial:**
    - Este fondo, diseñado para reducir desigualdades entre regiones, podría reformarse para ser más eficaz y transparente.

Conclusión y llamado al consenso:

De la Fuente hizo un llamado a los principales partidos nacionales (PSOE y PP) para trabajar juntos en una reforma integral del sistema de financiación que respete los principios de solidaridad y equidad, pero también reconozca las demandas legítimas de comunidades como Cataluña. Criticó que los acuerdos bilaterales como el planteado por PSC-ERC pueden romper la cohesión territorial y el interés general.

cve: BOCG_D_15_195_1865

6. Comparecencia de la Economista de la Universidad de Barcelona y Doctora en Economía por la London School of Economics, D.ª María Montserrat Colldeforns i Sol.

A- En primer lugar, con carácter previo, puso de relieve la existencia de un consenso básico reflejado en numerosos informes y apreciaciones de expertos en los que se afirma que el sistema de financiación autonómica de 2009 [4] debe ser reformado; en particular, mencionó el informe del comité de expertos de 2017 (recuérdese que en 2017, la Conferencia de Presidentes propuso la creación de un comité de expertos para preparar la reforma del sistema de financiación autonómica, comité que fue el que elaboró el informe de referencia), también mencionó los trabajos efectuados por otras instituciones como el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, el Foro Económico de Galicia o la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Y dio por sobradamente conocidos los defectos insuficiencias actuales de dicho sistema de financiación, aunque sí mencionó específicamente que -en su opinión- se echaban en falta instituciones de cogobernanza en las que fuese posible plantear y confrontar los problemas existentes para buscar soluciones por las vías de la colaboración y la cooperación; en este sentido, puso de relieve que eran insuficientes las instituciones de esta naturaleza con las que se cuenta en la actualidad (citando expresamente la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales).

Dentro de este capítulo de cuestiones previas, también señaló que el Acuerdo entre PSC y ERC abre la puerta a cambiar el actual modelo de financiación, oportunidad que conviene aprovechar huyendo de una calificación precipitada como, en su opinión, considerar que el Acuerdo equivale a replicar el sistema del concierto vasco y Navarro para Cataluña. La frase del Acuerdo que se refiere a recaudar todos los impuestos y hacer una aportación al Estado coincide formalmente con la realidad foral, pero quiere ser y es algo distinto.

B- En relación con el contenido del Acuerdo se centró en que la capacidad normativa y de recaudación en materia tributaria se diferenciaban del régimen foral por el hecho de que la competencia originaria seguirá siendo del Gobierno del Estado, de manera que la acción recaudatoria se efectuará en el ejercicio de una competencia delegada, HTML respecto a la cual el texto es claro por cuanto reconoce las dificultades prácticas que ello comporta, aclarando que se trata de un proceso gradual y lento que comenzaría con el IRPF. Por otro lado, la aportación para financiar el coste de los servicios que el Estado presta en Cataluña requerirá de una negociación específica en la que se determine el porcentaje de participación, porcentaje en cuya cuantificación no puede olvidarse el criterio de solidaridad limitado, a su vez, por el principio de ordinalidad.

C- El principio de ordinalidad determina que los servicios puedan ser similares siempre que estén financiados por un esfuerzo fiscal similar; este criterio afirma que quien aporta no puede quedar en peor situación que el que recibe, es decir que el que contribuye por

[4] En referencia al sistema que dimana de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Esta ley se vio complementada por la Ley Orgánica 3 /2009, de 18 de diciembre, que introdujo las pertinentes modificaciones en la LO 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).

cve: BOCG_D_15_195_1865

solidaridad no puede quedar en peor condición, criterio al que es difícil oponerse. Con arreglo a las decisiones que se tomaron en 2009 la solidaridad se concretó en un mecanismo de nivelación de capacidad fiscal que fue el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. La regla de dicho fondo es que las comunidades aportan según capacidad fiscal y reciben según necesidades, con arreglo al criterio de habitante ajustado, pero el problema es que esta regla se desvirtúa por la existencia del Fondo de Suficiencia porque, al final, las cantidades que se reciben con cargo a este último fondo deshacen el efecto redistributivo del primero. Por eso muchos expertos proponen su eliminación.

D- A modo de conclusión, señaló que el modelo de 2009 está agotado, que estamos ante una oportunidad para cambiar dicho sistema y que - dentro de las limitaciones propias de su escaso desarrollo- el Acuerdo que estamos estudiando se encuentra dentro de los límites de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así pues, aunque el nuevo modelo exija ser pensado en términos de relaciones bilaterales, también es inexcusablemente multilateral por su propio contenido y porque reivindica un papel de la equidad del sistema más importante que el que ha tenido hasta la actualidad. Es un pacto que exige y facilita una mayor responsabilidad fiscal y refuerza la función de dación de cuentas de gastos e ingresos a los ciudadanos, que son funciones propias de todo gobierno; el pacto refuerza, en fin, el autogobierno de Cataluña (lo cual es una demanda mayoritaria en dicha comunidad), pero sin menoscabo del autogobierno de otras comunidades. Estamos, en suma, ante una oportunidad.

cve: BOCG_D_15_195_1865

7. Comparecencia del Presidente del Consejo General de Colegios de Economistas de España, D. Valentín Pich Rosell.

El Sr. Pich Rosell, presidente del Consejo General de Economistas de España, centró su intervención en destacar los problemas estructurales del sistema de financiación autonómica y en ofrecer propuestas técnicas para mejorar su funcionamiento. Desarrolló los siguientes puntos clave:

1. Complejidad y opacidad del sistema actual:

- **Se trata de un modelo opaco y difícil de entender**: Pich subrayó que el actual sistema de financiación autonómica es complejo y no permite a los ciudadanos comprender claramente cómo se recaudan y distribuyen los impuestos ni qué servicios reciben a cambio.

- **Importancia de la transparencia**: Defendió que un sistema más transparente ayudaría a reforzar la corresponsabilidad fiscal, haciendo evidente qué impuestos paga cada ciudadano y cómo estos se traducen en servicios públicos.

- **En el plano institucional,** la transparencia ayudaría a dotar de mayor tranquilidad y estabilidad financiera a los gobiernos regionales, locales y estatal.

2. Necesidad de reforma estructural:

- En la actualidad, no solo existen un modelo de régimen general y un régimen especial (Navarra y País Vasco), sino que, a su vez, en el régimen general hay muchos regímenes especiales (insultar de Canarias y de Baleares, Ceuta y Melilla). Sería conveniente replantearse una reforma del sistema de financiación autonómica.

3. Impacto de la deuda pública:

- **Restricciones financieras**: Analizó cómo el elevado nivel de deuda pública en España (actualmente superior al 100 % del PIB) condiciona la capacidad de reforma del sistema de financiación. La deuda pública en relación al PIB puede reducirse si el PIB crece, pero las proyecciones que se manejan demuestran que de continuar con el modelo actual, no sería suficiente, pues puede observarse que desde 2007 la deuda pública española se ha triplicado.

4. Fiscalidad autonómica:

- **Crecimiento de la complejidad fiscal**: el exponencial crecimiento de la complejidad del sistema puede observarse en el crecimiento de la guía de fiscalidad autonómica que edita el Consejo General de Colegios de Economistas de España, que ha pasado de 55 a 450 páginas. Este crecimiento, aunque refleja autonomía fiscal, también ha generado duplicidades y retos de gestión.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- **Necesidad de simplificación y modernización**: Propuso revisar impuestos obsoletos, como el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, ya que estos pueden desincentivar actividades económicas clave, como la compraventa de inmuebles. Dichos impuestos fueron implantados en otro contexto y con otra función no recaudatoria (pues no se debe perder de vista que los impuestos no solo tienen la función recaudatoria). También ha de tenerse en cuenta el fator de la fiscalidad medioambiental.

- **Transparencia fiscal**: de nuevo, se hizo hincapié en que los ciudadanos no siempre saben a dónde van sus impuestos, y esto ocurre especialmente en relación con los impuestos autonómicos. Por ejemplo, los ciudadanos saben que lo que tributan por el IBI va a su municipio, pero no saben sobre el destino del IVA. La transparencia, en definitiva, puede ayudar a alentar la corresponsabilidad de los contribuyentes.

5. El papel de las agencias tributarias:

- **Gestión e inversión tecnológica**: Pich resaltó la importancia estratégica de las agencias tributarias en la recaudación de impuestos, la lucha contra el fraude fiscal y la gestión eficiente de los recursos públicos. Planteó la necesidad de dotarlas de mayores recursos tecnológicos y organizativos, pues en un mundo globalizado, requieren de un enorme nivel de inversión en informática y tecnologías de gestión de la información.

- **Coordinación entre administraciones**: Defendió la idea de consorcios o mecanismos de colaboración entre las agencias autonómicas y la estatal, para garantizar el acceso compartido a bases de datos y la unificación en la lucha contra el fraude fiscal.

6. Acuerdo PSC-PSOE y ERC sobre Cataluña:

- **Neutralidad técnica**: Pich evitó profundizar en la valoración política del acuerdo para Cataluña, centrado en la posibilidad de un modelo singular de financiación y en una mayor autonomía fiscal. Sin embargo, enfatizó que cualquier cambio debe evaluarse desde una perspectiva técnica, asegurando que no genere nuevos desequilibrios ni fragmente el sistema estatal.

- **Importancia del consenso**: Abogó por aprovechar el debate en torno a este acuerdo como una oportunidad para buscar puntos de encuentro que permitan mejorar el sistema de financiación de forma más amplia.

Conclusiones:

Pich concluyó su comparecencia defendiendo el papel del Senado como Cámara Territorial para liderar un debate constructivo sobre la reforma del sistema de financiación autonómica. Propuso como objetivos prioritarios:

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Incrementar la transparencia y la simplicidad del modelo: defender el principio de ordinalidad y que las reglas del juego sean transparentes y conocidas, reduciendo la arbitrariedad del Estado.

- Fomentar la corresponsabilidad fiscal entre ciudadanos y administraciones.

- Asegurar la sostenibilidad económica y la solidaridad interterritorial.

- Modernizar la gestión tributaria y fiscal para adaptarla a los retos actuales.

Finalmente, enfatizó que el acuerdo entre PSC-PSOE y ERC puede ser una oportunidad para abordar estos retos de manera integral, siempre que se utilice como base para un consenso más amplio y no genere divisiones innecesarias. Ha de hacerse un análisis desde un punto de vista puramente técnico para evitar que los acuerdos generen nuevos desequilibrios o que fragmenten el sistema estatal.

cve: BOCG_D_15_195_1865

8. Comparecencia del economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Catalunya, D. Miquel Puig i Raposo.

1. Principios sobre la distribución de recursos fiscales en Cataluña

El señor Puig destacó que el acuerdo firmado entre PSC-PSOE y ERC establece cuatro principios fundamentales para la distribución de los recursos fiscales en Cataluña, los cuales considera de sentido común y esenciales para el sistema de financiación:

- **Cobertura de gastos estatales en beneficio de Cataluña**: Los impuestos recaudados en Cataluña deben usarse para cubrir los costos en los que incurra el Estado en beneficio directo de los catalanes, como infraestructuras y servicios. Para Puig, este es un principio básico que no debería generar controversia.

- **Contribución solidaria**: Reconoce que Cataluña, por su mayor renta per cápita, debe aportar más al sistema como contribución solidaria al resto de Comunidades Autónomas. Esto no cuestiona la existencia de un déficit fiscal, pero busca que esta solidaridad sea explícita y bien delimitada. El titular de los impuestos sigue siendo en todo caso el Estado.

- **Transparencia en la aportación solidaria**: Una de las críticas recurrentes al sistema actual es su opacidad, lo que genera desconfianza y falta de entendimiento en la ciudadanía. El acuerdo sugiere que el monto destinado a solidaridad sea claramente identificado, un avance que Puig valora positivamente.

- **Regla de ordinalidad**: Este principio busca evitar que comunidades como Cataluña, que más aportan al sistema, terminen recibiendo menos que otras en términos de recursos per cápita. Actualmente, esto no se respeta en el sistema de financiación, algo que Puig considera problemático e injusto.

2. Gestión de los impuestos en Cataluña

Puig aborda el tema de la administración tributaria de manera clara y con referencias a la comparación internacional y nacional:

- **Propuesta del acuerdo**: El acuerdo plantea que la Generalitat de Cataluña gestione los impuestos estatales recaudados en su territorio, lo que implica una delegación de competencias desde el Estado hacia Cataluña. Puig resalta que esto no convierte el modelo en un concierto económico como el del País Vasco, ya que los impuestos siguen siendo estatales y no propios de la comunidad autónoma.

- **Riesgos y oportunidades**: Aunque admite que esta delegación podría, si se implementa mal, poner en riesgo la continuidad y eficiencia de la Agencia Tributaria estatal, Puig insiste en que es posible hacerlo bien. Señala que ya hay ejemplos exitosos en España (las diputaciones forales vascas) y en otros países como Alemania, donde los impuestos federales son gestionados por los länder.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- **Necesidad de cooperación**: Subraya que una condición imprescindible para que este modelo funcione es la cooperación plena entre las administraciones tributarias catalana y estatal. Esto incluye el intercambio transparente de datos fiscales para garantizar la lucha efectiva contra el fraude y evitar fraccionamientos perjudiciales. La transparencia es un elemento esencial.

3. Consideraciones adicionales

Puig hace tres reflexiones finales sobre el acuerdo:

- **Constitucionalidad**: Argumenta que el acuerdo es constitucional, ya que el Estado tiene flexibilidad para delegar competencias a las Comunidades Autónomas. Señala precedentes legales, como la delegación de gestión del impuesto sobre el depósito de residuos, administrado por varias comunidades, para sustentar su afirmación.

- **Extensibilidad de los principios**: Según Puig, el respeto a la ordinalidad, la transparencia y la claridad en la solidaridad no pueden ser exclusivos para Cataluña. Comunidades como Valencia, Baleares, Andalucía y Murcia también reclamarán la aplicación de estos principios, dado que comparten quejas similares sobre el sistema actual.

- **Terminología de "financiación singular"**: Aunque reconoce que el término puede generar incomodidad, explica que en Cataluña es ampliamente aceptado y usado incluso por partidos como el PP catalán en propuestas pasadas.

- **Manera de lograr cambios**: Puig rechaza la crítica de que este no es el camino correcto para iniciar una reforma del sistema. Recuerda que las reformas políticas suelen surgir de acuerdos específicos y no de procesos ideales. En su opinión, lo normal es primero adoptar acuerdos puntuales y posteriormente intentar lograr el mayor consenso posible.

El señor Puig concluyó que este acuerdo representa una oportunidad para abordar problemas históricos del sistema de financiación autonómica. Destacó la importancia de utilizar este impulso de manera constructiva para mejorar la equidad y la transparencia en todo el país.

cve: BOCG_D_15_195_1865

9. Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, D. César García Novoa.

El Sr. García Novoa, catedrático experto en Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Santiago de Compostela, participó en la Comisión General de las Comunidades Autónomas con el objeto de analizar las implicaciones del acuerdo entre PSC-PSOE y ERC sobre un sistema de financiación singular para Cataluña que avance hacia la plena soberanía fiscal. Su intervención abordó el tema desde una perspectiva técnica y jurídica, destacando los retos y oportunidades que el modelo actual de financiación plantea para España. A continuación, se exponen los puntos principales de su intervención de manera más detallada:

1. Complejidad y opacidad del sistema actual

El Sr. García Novoa comenzó su análisis reconociendo que el actual modelo de financiación autonómica es excesivamente complejo y opaco, lo que genera dificultades tanto para las administraciones como para los ciudadanos. Comentó que el sistema actual no permite a los contribuyentes identificar claramente qué impuestos pagan, a quién van dirigidos y cómo se traducen en servicios públicos. Esta falta de transparencia, a su juicio, mina la confianza en el sistema y dificulta la corresponsabilidad fiscal.

Señaló que los mecanismos actuales de redistribución, como los fondos de suficiencia global, de competitividad y de cooperación, son poco entendidos por el público y, en muchos casos, percibidos como injustos, especialmente por Comunidades Autónomas como Cataluña, que aportan significativamente más de lo que reciben.

2. Análisis del acuerdo PSC-PSOE y ERC

El Sr. García Novoa sistematizó su análisis sobre el contenido jurídico del acuerdo en cuestión en el siguiente decálogo de aspectos fundamentales:

- **Introduce una financiación singular**: va más allá del incremento de la autonomía financiera de una comunidad autónoma de régimen común, lo que plantea dudas sobre su encaje constitucional.
- **Establece un sistema fiscal y tributario específico para una comunidad autónoma de régimen común**: un sistema tributario propio solamente admitido en nuestro marco constitucional para las Comunidades Autónomas forales.
- **Extiende el régimen foral a otras Comunidades Autónomas**: un régimen que se basa en unos derechos históricos no extensibles a otras comunidades que no están en la misma situación.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- **Se "confederalizan" las relaciones de la Hacienda del Estado con una parte del territorio**: con el consiguiente fortalecimiento una hacienda autonómica en detrimento de la Hacienda del Estado.
- **Elimina la presencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en territorio de Cataluña**: en tanto se crea una agencia catalana para la gestión e inspección de todos los impuestos aplicables en territorio catalán, con traspaso de medios personales, materiales y tecnológicos a esta nueva agencia.
- **Afecta a la solidaridad del conjunto del sistema**: se reducen las aportaciones esenciales de Cataluña a una primera aportación en función de los servicios prestados por el Estado en territorio catalán y a otra aportación, por razón de solidaridad, condicionada a la aplicación del principio de ordinalidad.
- **Establece bilateralmente el nivel de esfuerzo fiscal de otras Comunidades Autónomas**: condicionando, en este sentido, su aportación a la solidaridad, lo que, a su juicio, debería responder a un acuerdo multilateral.
- **Es un acuerdo bilateral entre el Estado y una comunidad autónoma, que va más allá de lo aceptable constitucionalmente**: la multilateralidad es la esencia del sistema de financiación autonómico, encarnada en figuras como el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- **Contraviene las exigencias de coordinación del sistema**: la coordinación asegura la integración de la diversidad de partes o subsistemas del modelo de financiación, de forma que las decisiones que le afectan son tomadas de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en su conjunto.
- **Crea un escenario de competencia fiscal desleal**: al atribuir un sistema tributario propio a Cataluña, se ponen a su disposición instrumentos que le permitirían adoptar medidas que afecten al conjunto del Estado en general, y Comunidades Autónomas en particular, introduciendo factores de competencia fiscal desleal.

3. Autonomía fiscal y equilibrio territorial

Durante su intervención, el Sr. García Novoa resaltó la importancia de garantizar un equilibrio entre la autonomía fiscal de las comunidades y la solidaridad entre los territorios. En este sentido, analizó el acuerdo en discusión desde varias perspectivas. Por un lado, destacó que el principio de ordinalidad, que propone respetar la posición relativa de las Comunidades Autónomas en términos de aportaciones y beneficios, es una demanda legítima. Este principio, según explicó, permitiría evitar situaciones como la que enfrenta Cataluña, una de las regiones que más aporta al sistema, pero que, tras la redistribución, no ocupa una posición proporcional a su contribución.

El catedrático también subrayó que esta necesidad de reforma no es exclusiva de Cataluña. Según su análisis, las deficiencias del modelo actual afectan a todas las

cve: BOCG_D_15_195_1865

Comunidades Autónomas, aunque de manera desigual. En su opinión, cualquier mejora que se introduzca en el sistema debería ser extensible al resto del país, evitando así un trato diferencial que podría generar tensiones políticas o percepciones de privilegio.

4. El papel de las agencias tributarias

Otro punto destacado de su intervención fue el papel crucial que desempeñan las agencias tributarias. El Sr. García Novoa argumentó que estas instituciones son la columna vertebral del sistema fiscal, ya que gestionan, recaudan y supervisan los impuestos. Sin embargo, subrayó la importancia de mejorar la coordinación entre la Agencia Tributaria estatal y las autonómicas, evitando duplicidades y promoviendo una gestión compartida que permita combatir el fraude fiscal y optimizar la gestión de los recursos. Para ello, señaló la importancia de invertir en tecnología y sistemas de información que fortalezcan estas agencias, especialmente en un mundo cada vez más globalizado.

5. Contexto económico y restricciones presupuestarias

El Sr. García Novoa, asimismo, situó su análisis en el contexto de los retos económicos actuales, especialmente en relación con la deuda pública y las limitaciones presupuestarias. Subrayó que cualquier reforma del sistema de financiación, partiendo de la necesaria sostenibilidad económica, debe tener en cuenta:

- **La elevada deuda pública**: España enfrenta una deuda que supera el 100% del PIB, lo que limita el margen de maniobra para introducir cambios significativos en el modelo de financiación.
- **El déficit fiscal**: Reconoció que el país ha logrado reducir el déficit público tras la pandemia, pero alertó que esto no significa que haya recursos ilimitados para satisfacer las demandas de todas las comunidades.
- **La necesidad de nuevos ingresos**: Advirtió que, sin fuentes adicionales de ingresos, será difícil lograr un acuerdo que satisfaga a todas las Comunidades Autónomas, ya que esto implicaría redistribuir una "tarta" de recursos limitada, generando ganadores y perdedores. Recordó, asimismo, la necesidad de renovar algunos tributos ya obsoletos y que no contribuyen a dinamizar la economía, como el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

6. Conclusiones

El Sr. García Novoa concluyó su intervención destacando que el sistema de financiación autonómica necesita una reforma integral basada en los principios de transparencia, corresponsabilidad fiscal y solidaridad. Resaltó que, si bien el acuerdo PSC-PSOE y ERC introduce elementos novedosos y polémicos, también puede ser una oportunidad para abordar las deficiencias del modelo actual. Reconoció que la política fiscal es un terreno delicado, lleno de equilibrios complejos entre autonomía y solidaridad, pero

cve: BOCG_D_15_195_1865

subrayó que este momento podría ser un punto de inflexión para abordar reformas largamente pospuestas.

Finalmente, el catedrático instó a utilizar este debate como una plataforma para encontrar consensos amplios que beneficien al conjunto del Estado, promoviendo un sistema más justo, eficiente y sostenible. Asimismo, subrayó el papel del Senado como Cámara de Representación Territorial para liderar este proceso de mejora en tanto que foro privilegiado para el diálogo territorial. Para García Novoa, el objetivo final debe ser un sistema que no solo sea técnicamente eficiente, sino también percibido como justo por todos los ciudadanos, sin importar en qué comunidad autónoma residan.

cve: BOCG_D_15_195_1865

10. Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Sevilla, D. Francisco Adame Martínez.

La intervención del Sr. Adame Martínez, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas tuvo por objeto informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC, PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal. En su intervención, destacaron los siguientes aspectos fundamentales:

1. Complejidad del sistema de financiación autonómica

En primer lugar, el Sr. Adame Martínez calificó el sistema de financiación autonómico como complejo, consecuencia de las limitadas menciones que la Constitución le dedica, relativas a regular los principios básicos que han de inspirar el sistema de financiación -autonomía financiera, solidaridad interterritorial y coordinación-, a la par que remite a una ley orgánica su desarrollo y regulación de dicho sistema. Esta complejidad, además, se incrementa por la convivencia de dos regímenes de financiación: el de régimen común y el foral; factor que ha propiciado desigualdades y tensiones entre territorios.

Asimismo, apuntó que el sistema de financiación autonómica es una cuestión de Estado, razón por la cual los sucesivos modelos de financiación autonómica se han aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de representación de todas las Comunidades Autónomas. Apostando por la reforma de este órgano, el Sr. Adame Martínez destacaba la necesidad de, con su participación, pasar de una negociación multilateral, primero, a una bilateral, después, en la definición de estos sistemas de financiación.

Advirtió, seguidamente, la existencia de dos tipos de infrafinanciación en el sistema de financiación autonómico: una, “vertical”, general para todas las Comunidades Autónomas, que consiste en una insuficiencia global del sistema como consecuencia de la prevalencia estatal en el reparto de los recursos frente a las Comunidades Autónomas; y una infrafinanciación o desequilibrio “horizontal”, que se pone de manifiesto en que algunas Comunidades Autónomas estén alejadas de la igualdad de recursos por habitante ajustado.

Supuesto lo anterior, aportó propuestas tendentes a resolver o minorar esta complejidad:

- Reducir la discrecionalidad de la administración central en la gestión y redistribución de los recursos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

- Priorizar la transparencia para que los ciudadanos puedan identificar cómo sus impuestos se transforman en servicios públicos.

2. La necesidad de reformar el sistema desde la gobernanza fiscal

El sistema, en síntesis, debe garantizar la suficiencia financiera en el marco de un deseable nivel de descentralización tributaria. Ahora bien, más que aumentar las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, el Sr. Adame Martínez aboga por una cesión de competencias de gestión, recaudación e inspección; esto es, de la configuración de una Administración tributaria integrada.

Subrayó que cualquier reforma del sistema debe incluir una revisión de las agencias tributarias y su papel en el diseño de la política fiscal. En este contexto, enfatizó:

- La necesidad de modernizar las agencias tributarias autonómicas, dotándolas de herramientas tecnológicas avanzadas para la gestión de información y la lucha contra el fraude.
- La importancia de la cooperación entre las agencias autonómicas y la estatal para garantizar una gestión eficiente y evitar duplicidades.
- El potencial de los modelos de consorcio entre administraciones, que permitirían una mayor coordinación y acceso compartido a bases de datos clave.

3. Implicaciones del acuerdo PSC-PSOE y ERC

El Sr. Adame Martínez, centrándose propiamente en el acuerdo suscrito por los partidos PSC, PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya, desglosó las propuestas en él incluidas desde dos perspectivas clave:

- **Principio de ordinalidad y singularidad de Cataluña**: Resaltó la necesidad de implementar el principio de ordinalidad de manera generalizada en el sistema, asegurando que ningún territorio pierda posición relativa tras la redistribución de recursos. Aunque el acuerdo se presenta como una medida singular para Cataluña, argumentó que los principios que lo sustentan podrían extenderse a todas las Comunidades Autónomas, en el marco de las negociaciones bilaterales a que anteriormente se refería.
- **Autonomía fiscal y soberanía tributaria**: Explicó que el modelo propuesto implica una mayor capacidad de gestión de los impuestos por parte de la Generalitat, en línea con lo que ya ocurre en regímenes como el vasco y navarro, que, a diferencia de en aquel supuesto, sí cuentan con un poder tributario amplísimo, consecuencia de su sistema foral constitucionalmente reconocido. Advirtió que toda reforma del modelo

cve: BOCG_D_15_195_1865

debe garantizar la sostenibilidad del sistema general y evitar escenarios de competencia fiscal.

4. Retos económicos y políticos del sistema

El Sr. Adame Martínez, en un análisis del contexto económico y político del sistema fiscal español, señaló que este enfrenta varios desafíos:

- **Equilibrio entre solidaridad y autonomía fiscal**: Si bien es necesario respetar la solidaridad entre territorios, resulta fundamental que las Comunidades Autónomas tengan margen de acción fiscal para responder a sus necesidades, sobre la base de la suficiencia de recursos que también ha de estar garantizada.
- **Carga fiscal y deuda pública**: Recordó que España mantiene niveles altos de deuda y déficit, lo que limita la capacidad de aumentar los recursos redistributivos sin incrementar la presión fiscal.
- **Modernización de la fiscalidad**: Propuso reevaluar impuestos obsoletos (como el ITP y AJD) y explorar modelos de fiscalidad más eficientes, como los ambientales.
- **Reforma de órganos e instrumentos clave**: Propuso no sólo la reforma de órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino la necesidad de convertir al Fondo de Cooperación Interterritorial en un verdadero fondo de convergencia que permita corregir las deficiencias del sistema.

5. Conclusiones

El Sr. Adame Martínez reconoció que los acuerdos políticos como el de PSC-PSOE y ERC responden a coyunturas específicas y que, pese a las fricciones que pudieran generar, han de ser vistos como auténticas oportunidades para abrir el debate sobre una reforma integral del sistema de financiación autonómica. Señaló, en este sentido, que:

- Los principios del acuerdo, como la transparencia y la corresponsabilidad, deberían ser la base para un nuevo modelo nacional.
- Las reformas deben ser inclusivas, respetando las singularidades territoriales, pero evitando privilegios que perjudiquen la cohesión general.
- La revitalización de la configuración del Senado como auténtica Cámara de representación territorial y, en ella, el reforzamiento del papel de la Comisión General de Comunidades Autónomas podría dar lugar a propuestas que den lugar a iniciativas que se traduzcan en reformas legislativas del sistema.

En conclusión, el Sr. Adame Martínez abogó por aprovechar el debate generado por el acuerdo como un punto de partida para una reforma más amplia, que mejore la sostenibilidad, transparencia y equidad del sistema fiscal español pues, en síntesis, hablar del sistema de financiación es hablar del Estado del bienestar: de sanidad, educación, servicios sociales y vivienda.

cve: BOCG_D_15_195_1865

11. Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, D. Javier Martín Fernández.

El Sr. Martín Fernández, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, abordó el examen del pacto desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, deteniéndose en distintos aspectos:

1. Modelo del consorcio: el origen del acuerdo propuesto se encuentra en la figura del consorcio tributario, previsto tanto en los Estatutos de Autonomía de Cataluña como de Andalucía, pero no en la LOFCA 8/1980 ni en la propia Constitución. Sin embargo, esta posibilidad ha sido avalada por la STC 31/2010.

a. Cuestión distinta es que a través de esta figura se pretenda desarrollar una nueva categoría de régimen de financiación autonómica como consorciada o singular, en detrimento de las demás.

b. En cualquier caso, nada tiene que ver la figura del consorcio tributario con el modelo o sistema de financiación.

2. Infrafinanciación: es un hecho que ocurre en la mayoría de los casos, por lo que resulta urgente la reforma del sistema. Dicha reforma habrá de ser siempre dentro de los términos constitucionales y de acuerdo a la interpretación ya dada por el Tribunal Constitucional.

3. Propuesta de un nuevo modelo basado en la singularidad y la bilaterialidad: entendiendo singularidad como la definición de un sistema al margen del resto del Estado y bilaterialidad como que ha de pactarse el modelo en una negociación entre la comunidad autónoma y el Estado.

a. La Constitución ya obliga a que las Administraciones autonómicas se coordinen con la Hacienda estatal y a que respeten el principio de solidaridad entre todos los españoles.

b. La negociación ha de adoptarse tanto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera como en las Cortes Generales.

4. Gestión autónoma de los tribunos por una agencia íntegramente autonómica: supondría la ruptura del principio de caja única.

a. Por otra parte, se desconoce qué se pretende hacer con los impuestos que actualmente son de titularidad estatal: si se van a ceder íntegramente a la comunidad autónoma o si van a ser concertados o conveniados, como ocurre en el caso del País Vasco y Navarra.

5. Condicionamiento de la eventual aportación financiera de la comunidad autónoma al Estado al coste final de los servicios prestados por éste en su territorio: en todo caso, habría de referirse a las cargas soportadas por el Estado, de forma proporcional a la comunidad.

cve: BOCG_D_15_195_1865

a. No se menciona en el acuerdo si se incluirían aquellos servicios que no se prestan directamente o exclusivamente en el territorio de Cataluña, como la inversión en defensa, telecomunicaciones o la acción exterior.

b. La aportación ha de ser independiente del esfuerzo fiscal realizado por otras Comunidades Autónomas.

6. Respeto al principio de ordinalidad según la capacidad fiscal: las regiones que más aportan han de contar con servicios que no pueden ser inferiores a la media.

7. Respeto al principio de solidaridad con las demás Comunidades Autónomas.

8. División de la gestión tributaria: el otorgamiento de la competencia plena de gestión de los impuestos a una agencia tributaria autonómica conllevaría la segmentación de la Agencia Tributaria, que implicaría una pérdida de eficacia y de información y el aumento de riesgo de deslocalización de empresas. Asimismo, complicaría las relaciones financieras con la Unión Europea.

En definitiva, España es un país que en el plano fiscal se caracteriza por el federalismo, por lo que ha de aceptarse que éste ha de regirse por los principios de equilibrio, suficiencia, autonomía y solidaridad. Cualquier reforma del sistema de financiación autonómica ha de ser asumible por todas las Comunidades Autónomas, por lo que un régimen singular o consorciado no tiene en realidad cabida, puesto que solo sería posible implantarlo en Comunidades Autónomas de mayor nivel económico. La financiación autonómica no deja de ser un sudoku en el que hay que intentar encajar todas las piezas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

12. Comparecencia del catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra, D. Guillem López Casasnovas.

La intervención del Sr. López Casasnovas comienza reconociendo que el modelo de financiación autonómico es insatisfactorio, tanto por los procedimientos que utiliza como por los resultados que genera. Considera que, dentro de este modelo, basado en transferencias de fondos desde el Estado, que es quien recauda el conjunto de los tributos, no sería compatible aumentar el autogobierno de las Comunidades Autónomas, pues éste requerirá en todo caso una mayor responsabilidad fiscal de cada una.

Respecto del modelo propuesto en el pacto, apunta lo siguiente:

5. **Necesidad de mayor planificación de ingresos por las Comunidades Autónomas:** existe la posibilidad de que, a cambio de una gestión presupuestaria basada en unos ingresos más previsibles y menos susceptibles de depender de las transferencias que en cada momento el Gobierno quiera asignar a las comunidades, se recuperen ámbitos de mayor autonomía y autogobierno.
6. Esto requerirá, evidentemente, la asunción de una mayor responsabilidad por parte de las comunidades en materia de recaudación fiscal.
7. **El modelo propuesto no supone una quiebra del régimen común:** supone abrir una vía complementaria con una estimación de necesidades basada en la capacidad fiscal.
8. Tampoco supone una pérdida de soberanía tributaria por parte del Estado, pues este continúa siendo el responsable de todos los tributos, solo que delega la gestión de los mismos y su recaudación.
9. En este sentido, es diferente al cupo vasco o al concierto navarro.
10. **El modelo no supone la ruptura del sistema de Estado previsto por la Constitución:** de hecho, puede considerarse como permitido en el marco de la Constitución y de la LOFCA 8/1980, pues no excluye a ninguna comunidad autónoma que quiera sumarse al mismo.
11. **Efecto financiero:** no puede hablarse del verdadero efecto financiero que tendría hasta su puesta en práctica, pues habría que hacer una valoración del coste de los servicios que se tienen que financiar desde Cataluña y, evidentemente, de la cuota de solidaridad.
12. La cuota de solidaridad ha de establecerse teniendo en cuenta la diferencia entre el peso, la proporción de la renta del consumo de una comunidad y su recaudación fiscal.
13. La solidaridad debe entenderse como un sistema para garantizar los servicios universales básicos del Estado del bienestar, sea cual sea la capacidad fiscal de cada comunidad.
14. **Situación individual de cada tributo:** se desconoce cuál será el destino final de cada tributo (IRPF, IVA, sociedades, etc.).

cve: BOCG_D_15_195_1865

15. **Papel de la Agencia Tributaria:** no sería necesario trocear su actuación ni atribuir sus funciones a una nueva agencia autonómica, puesto que la función la podría asumir la propia AEAT estatal en el marco de la comunidad autónoma, sin necesidad de transvase de medios y personal.

Como conclusión, apunta, si se busca el federalismo, quienes se encargan de los pactos han de acostumbrarse a la idea de la descentralización del gasto y a la soberanía fiscal territorial que satisfaga las necesidades de autogobierno de las comunidades que se quieran unir al nuevo modelo.

cve: BOCG_D_15_195_1865

V. Documentación aportada por los comparecientes.

Documentación aportada por el catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, D. Santiago Lago Peñas.

Comparencia sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídica-políticas en El Estado autonómico del acuerdo PSC-PSOE y ERC

Santiago Lago Peñas
Universidade de Santiago de Compostela y FUNCAS

cve: BOCG_D_15_195_1865

Tres clarificaciones:

- No hablaré sobre la dimensión política del acuerdo: ¿Es el acuerdo un ingrediente necesario para volver a la normalidad en la vida política catalana? ¿Que el independentismo se avenga a pactar soluciones compensa o no otros efectos del acuerdo?
- Tampoco me referiré a posibles interpretaciones o desarrollos del acuerdo diferentes a su literalidad.
- Mi objetivo es centrarme en las implicaciones económicas y financieras del texto, para que ustedes puedan contar con más elementos de juicio adicionales a la hora de responder a las preguntas del primer punto o pensar en alternativas en la línea del segundo.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El contenido del acuerdo en lo que atañe a la financiación autonómica

Sus objetivos centrales son:

1. La plena autonomía financiera del gobierno autonómico catalán.
2. El protagonismo de la bilateralidad en las relaciones entre la Generalitat y el gobierno central.
3. El incremento sustancial de los recursos para Cataluña por la vía de la reducción de su contribución a la nivelación interterritorial.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El contenido del acuerdo en lo que atañe a la financiación autonómica

Para lograr esos objetivos se acuerdan dos cambios fundamentales:

1. La sustitución de la Agencia Tributaria estatal (AEAT) por la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña, con un aumento sustancial de la capacidad normativa.
2. En compensación, se plantea la creación de una "aportación catalana a las finanzas del Estado" que tendría dos componentes: la aportación a la financiación de los gastos de la administración central y una aportación a la nivelación interterritorial.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El contenido del acuerdo en lo que atañe a la financiación autonómica

- Lo anterior nos sitúa en un escenario de concertación tributaria, próximo al sistema foral. No obstante, en este caso se contempla, de forma cuantitativamente abierta, que Cataluña siga aportando a la nivelación interterritorial. Además, el alcance de las competencias normativas que la Generalitat podría asumir no se concreta.
- Ambas indefiniciones tendrían que resolverse mediante un proceso de negociación posterior y de aprobación legislativa.
- La profundidad del cambio pactado obligaría a modificar legislación orgánica.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Las consecuencias financieras del acuerdo

• Es imposible determinar con precisión el impacto que podría tener la aplicación del acuerdo. Lo que sí se puede hacer es cuantificar escenarios.

• Según De la Fuente (2024a), a medio plazo el impacto se podría situar en el intervalo que va de 6.600 a 13.200 millones de euros, lo que elevaría la financiación homogénea per cápita del gobierno autonómico entre un 25 y un 50 por ciento.

• Según Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2024), sin solidaridad la Hacienda catalana aumentaría sus ingresos en 5.280 millones de euros (con aportación según PIB) y en 9.037 (con aportación según POB). Con solidaridad, las cifras se reducirían proporcionalmente.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Otras consecuencias económicas del acuerdo

Los efectos de naturaleza económica derivados de la extensión de los sistemas de concierto en España no se agotan en sus efectos financieros inmediatos:

1. La Administración central afronta hoy un déficit estructural para financiar sus competencias y cumplir con compromisos de pago insoslayables (intereses, aportaciones a la UE, transferencias a las Corporaciones Locales). Limitar capacidad tributaria puede generar un problema de suficiencia y autonomía. Además, esa merma de capacidad tributaria propia en una parte creciente del territorio limitaría su capacidad de respuesta ante choques asimétricos negativos como los que hemos padecido en los últimos 15 años.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Otras consecuencias económicas del acuerdo

2. Una mengua de capacidad tributaria de la administración central sin el correspondiente traspaso de sus pasivos también afectaría negativamente al equilibrio entre la deuda de la administración central y la base fiscal que la respalda, lo que conduciría a un deterioro de la calificación crediticia de la deuda soberana española.
3. La inexistencia de un IRPF federal (o una cesión del 100%) no tiene parangón en los países federales de referencia. Esta solución limitaría la capacidad de definir desde una óptica global la progresividad del sistema fiscal español, definir criterios distributivos comunes, o implementar medidas que se apliquen de manera igualitaria a toda la población.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Otras consecuencias económicas del acuerdo

4. La fragmentación territorial de la gestión tributaria complicaría la labor recaudatoria y el control del fraude. Serían precisos mecanismos de compartición de información y coordinación muy avanzados y eficientes. ¿Podríamos llegar tenerlos?

5. La cesión del Impuesto sobre Sociedades con capacidad normativa a otra Comunidad agravaría los riesgos de competencia fiscal nociva y aumentaría los costes de cumplimiento para los contribuyentes.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Documentación aportada por el catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, D. Desiderio Romero Jordán.

SENADO - 8 DE NOVIEMBRE DE 2024

Concierto económico en Cataluña: Implicaciones presupuestarias a largo plazo

Desiderio Romero-Jordán - *Universidad Rey Juan Carlos*

1. Breve introducción: reforma de 2009 y Libro Blanco de 2017
   a) Corrección de distorsiones en la nivelación
   b) Insuficiencia de recursos
   c) Revisión de sistemas forales
2. El concierto económico en Cataluña: acuerdo PSC- ERC
   a) El contenido del acuerdo
      - Cupo + Aportación de solidaridad interterritorial
        - ¿Cálculos? ¿? ¿Horizonte temporal?
      - Agencia Tributaria Catalana
3. Impacto económico: incertidumbre en trasvase de recursos a Cataluña
   - Entre 6.600 - 13.200 millones según De la Fuente (2024)
   - Entre 2.600 - 4-500 millones según Lago y Leiceaga (2024)

cve: BOCG_D_15_195_1865

a) Riesgos en la nivelación horizontal: mantener nivel de prestaciones
    - Mejorar instrumentos disponibles (reformas de peso)
        - Imposición consumo: tramos colegiados
            - Tipo reducido del 4% de IVA (4.000 millones)
            - Tipo reducido del 10% de IVA (10.000 millones)
        - IRPF
            - Afectar imposición efectiva rentas medias (20.000 – 60.000 euros)
            - Deducción tributación conjunta (1.000 millones)
            - Deducción rentas del trabajo (1.000 millones)
b) Riesgos de largo plazo: debilitamiento del gobierno central y competencia por los recursos disponibles
c) Conclusiones

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 108

Previsión en la presión de componentes principales del gasto público en el largo plazo (% del PIB) (Fuente: AIREF, 2023)

	2021	2026	2035	2050		Δ 2026-2035	Δ 2026-2050
ADMINISTRACIÓN CENTRAL							
Pensiones	13,6	14,1	14,8	16,2		**0,7**	**2,1**
Gasto en defensa	1,4	1,6[1]	2,0[1]	2,0[1]		**0.4**	**0,4**
Desempleo	2,2	1,3	1,2	1,2		**-0,1**	**-0,1**
TOTAL						**1,0**	**2,4**
Variación a euros de PIB de 2023 (millones de euros)						**15.000**	**36.000**
COMUNIDADES AUTÓNOMAS							
Sanidad	7,4	7,1	7,6	8,4		**0,5**	**1,3**
Cuidados larga duración	0,8	0,8	1,1	1,7		**0,3**	**0,9**
Educación	4,6	4,3	3,8	3,8		**-0,5**	**-0,5**
TOTAL						**0,3**	**1,7**
Variación a euros de PIB de 2023 (millones de euros)						**4.500**	**25.500**

cve: BOCG_D_15_195_1865

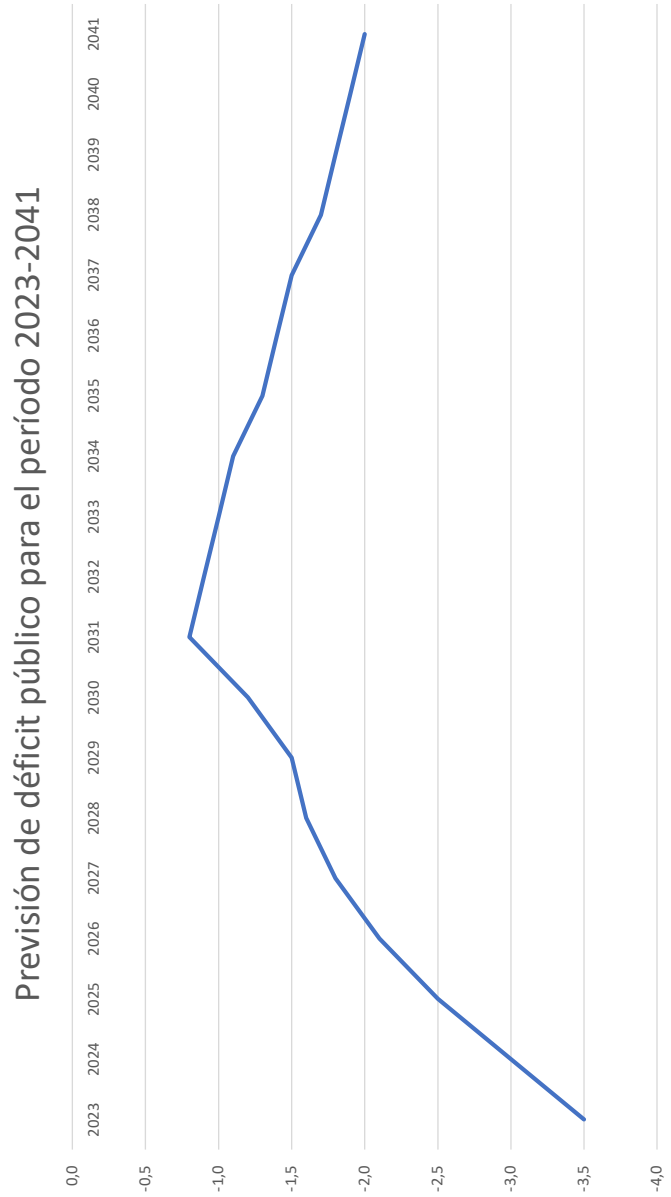
BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195
9 de diciembre de 2024

FUENTE: INE

	% población >65 años 2023
Total Nacional	19,9
03 Asturias, Principado de	27,1
12 Galicia	26,0
07 Castilla y León	25,5
16 País Vasco	23,3
06 Cantabria	23,2
02 Aragón	21,7
17 Rioja, La	21,4
11 Extremadura	21,3
15 Navarra, Comunidad Foral de	20,0
10 Comunitat Valenciana	20,0
09 Cataluña	19,3
08 Castilla - La Mancha	18,8
01 Andalucía	18,2
13 Madrid, Comunidad de	18,1
05 Canarias	17,7
04 Balears, Illes	16,5
14 Murcia, Región de	16,4
19 Melilla	13,9
18 Ceuta	11,9

cve: BOCG_D_15_195_1865

SENADO - 8 DE NOVIEMBRE DE 2024



cve: BOCG_D_15_195_1865

Proyecciones del plan fiscal enviado a Bruselas

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	88,2	86,1	84,4	83,1	81,8	80,7	79,6	78,6	77,6	76,8
Saldo público	-3,5	-3,0	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8	-0,9	-1,0	-1,1	-1,3	-1,4	-1,5	-1,7	-1,8	-1,9	-2,0
PIB real	2,7	2,7	2,0	2,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,4	1,3	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
Output Gap	-0,1	0,7	0,8	0,7	0,2	-0,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deflactor del PIB	6,2	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
PIB nominal	9,1	5,9	4,8	4,5	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4	3,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9

Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

El acuerdo PSC-ERC sobre una "financiación singular" para Cataluña: ¿Qué dice y qué problemas plantea?

Angel de la Fuente
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Noviembre de 2024

cve: BOCG_D_15_195_1865

1. El contenido del acuerdo

• Sorprende el tono y el contenido del documento. El PSC ha comprado el *relato* de los indepentistas (sobre el conflicto político con el Estado y el maltrato fiscal de Cataluña) y buena parte de su programa. El PSOE parece asumirlo como propio sin reservas.

• ***Punto de partida: el maltrato fiscal de Cataluña***. Se dice que el sistema actual de financiación condena a la comunidad a una insuficiencia crónica de recursos que le impide adoptar las políticas que necesita. Esto es muy discutible.

• ***Solución propuesta:*** La situación exige soluciones drásticas, no meros retoques del sistema: reconocimiento de la ***plena soberanía fiscal*** de la comunidad y ***mejora sustancial de su financiación*** a través de la cesión total del conjunto de los impuestos estatales

-- pero se insiste en que esto no entra en conflicto con el mantenimiento de la solidaridad territorial.

cve: BOCG_D_15_195_1865

• **Reflexión 1.** ***No hay tal maltrato:*** Cataluña siempre ha estado en torno a la media de financiación por habitante ajustado a igual esfuerzo fiscal (Gráfico 1) y aproximadamente "donde le toca" por renta relativa a la media nacional en términos de déficit fiscal (Gráfico 3).

Gráfico 1: Financiación homogénea por habitante ajustado

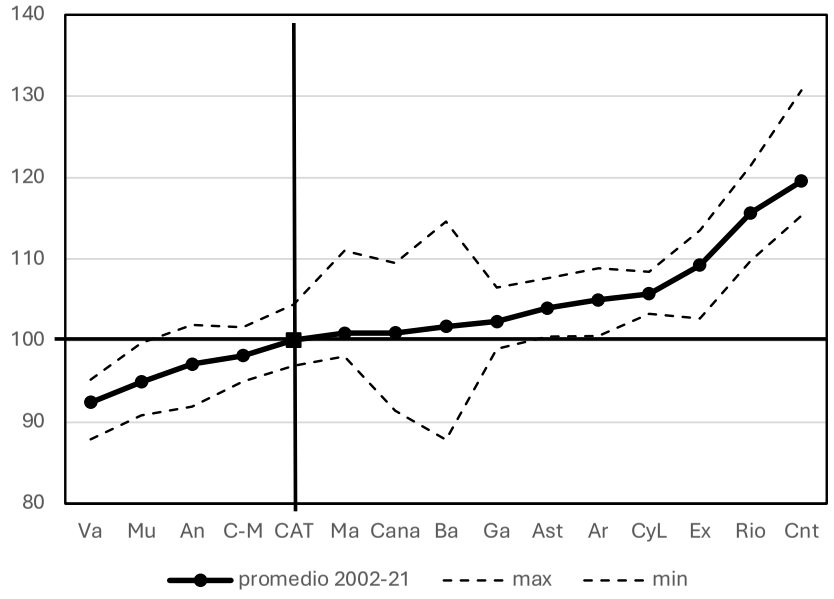
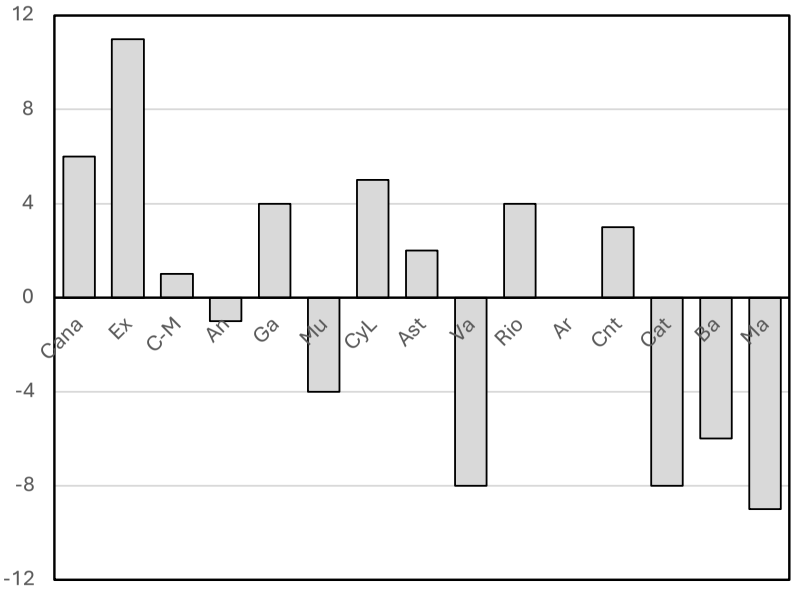


Gráfico 2: Cambios en el ranking de recursos por habitante ajustado causados por el SFA

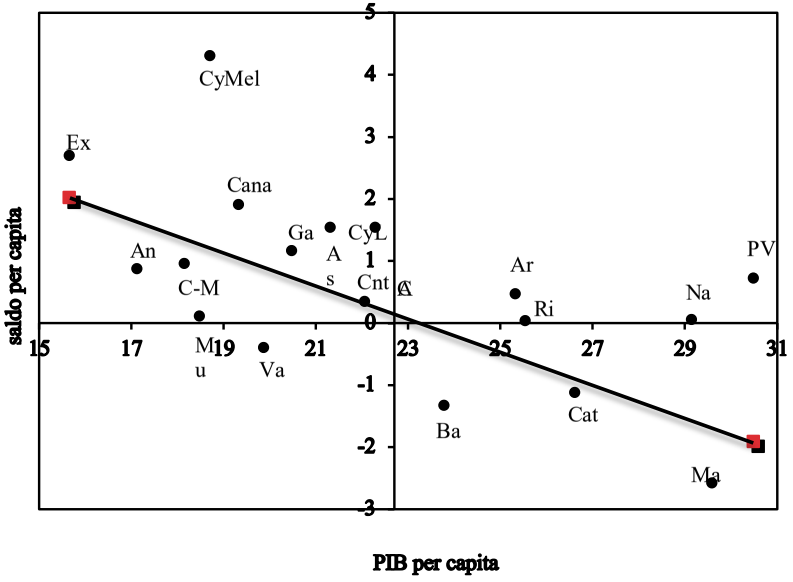


Promedio 2002-21

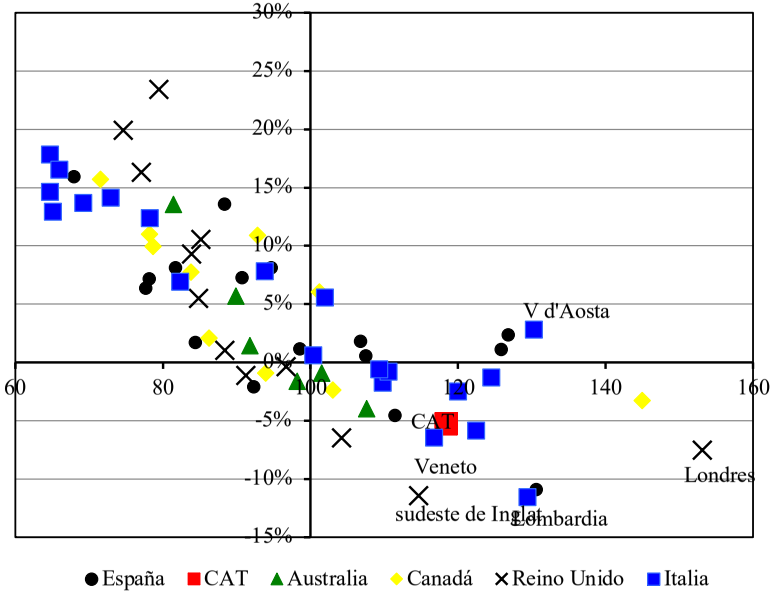
• **Reflexión 2.** Sí tiene mérito la queja sobre la ***ruptura de la ordinalidad*** (Gráfico 2), pero no es un problema sólo catalán. Habría que revisar el sistema para evitarlo y esto podría comportar una financiación algo mejor para las CCAA que más contribuyen, pero no justifica el cambio radical que se propone.

Gráfico 3: Saldo fiscal regional como % del PIB vs. renta per cápita

a. España, con datos del SCPT de 2011



b. Varios países en torno a 2005



¿Cómo sería el nuevo sistema?

• ***Cesión gradual del 100% de todos los impuestos estatales,*** incluyendo la totalidad de sus rendimientos y competencias exclusivas sobre su recaudación y gestión

• ***A cambio, doble aportación al Estado:*** por el coste de los servicios que éste siga prestando (¿*a* o *en*? Cataluña) + cuota de solidaridad. Sin detalles sobre su cálculo.

• ***¿Cuánto se reduciría la aportación catalana? Conjetura:*** en base a la reivindicación de máximos nacionalista ("acabar con el déficit fiscal" tal como ellos lo calculan), ciertas manifiestaciones de ERC y una hipótesis optimista sobre la disposición del PSC a contribuir a la solidaridad, podríamos estar hablando de una reducción neta de la aportación a la caja común de entre 6.600 y 13.200 millones anuales, lo que supondría una mejora de la financiación catalana de entre el 25 y el 50 por ciento.

• Pero se mantiene el compromiso del SFA con ***la solidaridad y la obligación de Cataluña de contribuirá a ella,*** sin especificar cuánto. Se apunta a un grado elevado de nivelación: las CCAA podrán prestar servicios similares si hacen el mismo esfuerzo fiscal.

• El Gobierno está ***abierto a la generalización del modelo*** e insiste en que ***será bueno para todos.***

• **Conclusión 1: El Acuerdo es inconsistente.** ***No se puede hacer a la vez una cosa y su contraria*** (mejorar mucho a Cataluña y mantener la solidaridad).

2. Tres dimensiones de la propuesta y valoración

• La propuesta tiene varias dimensiones/implicaciones. Puede verse como

1) Una reasignación de recursos entre administraciones territoriales,

pero afecta también

2) al diseño y funcionamiento del sistema de gestión tributaria, e incluso

3) al modelo de estado

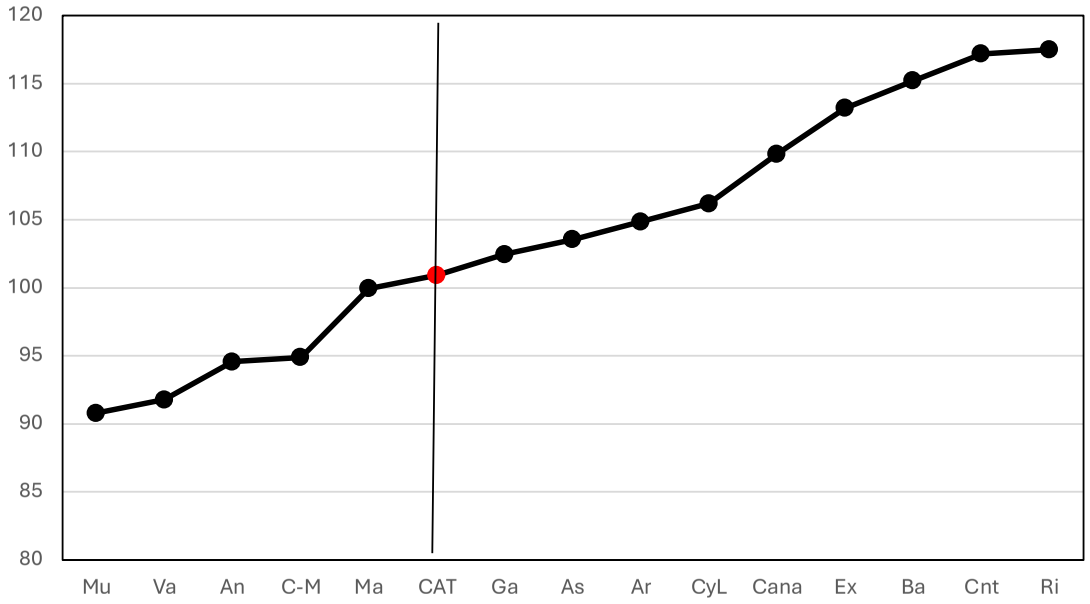
causando importantes daños colaterales.

• **Conclusion 2:** Los efectos esperados son negativos desde cualquiera de estas perspectivas. **La propuesta es una pésima idea se mire como se mire**.

a. Efectos sobre la distribución territorial de los recursos públicos

• Para mejorar mucho a una comunidad grande que no está mál financiada, tendrán que perder otras, muchas de las cuales están peor. Es complicado vender esto como una mejora en la equidad del sistema.

Gráfico 4: Financiación homogénea por habitante ajustado, 2022
Media CCAARC = 100



• Con datos de 2022, si confiscamos el "exceso" de financiación por habitante ajustado sobre Cataluña que tienen las CCAA con menor capacidad fiscal que ella (lo que excluye a Baleares), se obtendrían sólo unos 2.500 millones de euros. El grueso de los recursos que se pretende dar a Cataluña tendrían que venir de comunidades que están peor que ella.

b. Efectos sobre la gestión tributaria

• Fragmentar la administración tributaria es una pésima idea por razones técnicas: se reducirá su eficacia y eficiencia, será más costoso recaudar, se recaudará menos y habrá más fraude. Esto es malo para todos.

Y además no nos compra más autogobierno. La gestión tributaria es una actividad técnica e instrumental que podría perfectamente delegarse en un ente técnico u otra administración sin pérdida de autonomía para la administración titular. Lo importante en este ámbito es tener recursos propios y poder modularlos al alza o a la baja si se necesita, no quién los recauda físicamente.

¿Por qué pegarnos un tiro en el pie entonces?

• Lo que se está discutiendo realmente es ***quién se queda con las llaves de la caja.*** El que negocia con el dinero en la mano puede obtener mejores términos, especialmente si carece de lealtad al conjunto del país-- o tiene más fácil irse por las malas, llegado el caso.

• ***Visto lo visto*** hasta la fecha ("ho tornarem a fer" y la experiencia del sistema foral), ***no parece buena idea dárselas*** a Cataluña (o a otros territorios).

cve: BOCG_D_15_195_1865

c. Efectos sobre la funcionalidad del Estado

• Abrir la puerta a la generalización del sistema de concierto supone un cambio en el modelo de Estado, el inicio de una deriva confederal que tendería a dejar a la Administración Central sin recursos tributarios propios y comprometería su autonomía y su capacidad para ejercer satisfactoriamente sus funciones constitucionales. Esto tampoco sería bueno para nadie, catalanes incluidos.

• Nos lo venden como un *avance hacia la federalización* y una forma de parecernos más a los países más avanzados, pero nada más lejos de la realidad.

Los sistemas federales se caracterizan por la existencia de un *equilibrio* entre un gobierno central y una serie de gobiernos de ámbito subnacional, ambos de los cuales ostentan competencias importantes y cuentan con recursos tributarios propios, esto es, con una autonomía política efectiva.

Lo que ahora se propone es romper ese equilibrio a favor de los territorios, limitando la autonomía del Gobierno central. Pero eso no tiene nada de federal, al contrario. Ni en USA, ni en Alemania, Suiza, Australia, Canadá … se plantea que la Federación deje de tener impuestos en parte del territorio nacional.

cve: BOCG_D_15_195_1865

3. Conclusión

• Para muchos ciudadanos resulta ***muy preocupante*** que uno de los dos pilares de nuestro sistema político se haya comprometido a desmontar elementos importantes del Estado.

• El acuerdo con Esquerra no es un buen punto de partida para la reforma del sistema de financiación autonómica.

Habría claros ganadores y perdedores sin que los cambios en la distribución de recursos que se atisban supongan una mejora en la equidad del sistema,

Habría también enormes daños colaterales en la forma de una pérdida de eficacia y eficiencia en la recaudación tributaria

y una mutación de carácter confederal en la naturaleza del Estado que podría comprometer su capacidad para ejercer sus competencias constitucionales.

• Hay que buscar una *vía alternativa* a la que proponen ERC y el PSC, que tenga en cuenta la parte razonable de sus reivindicaciones sin comprometer el principio de solidaridad o la autonomía de la Administración Central. Debería venir a través de un acuerdo PSOE-PP.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos

Ángel de la Fuente

Apuntes 2024/21
Agosto de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos

Angel de la Fuente
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Agosto de 2024

Resumen

A la espera de que se concreten los detalles del acuerdo ERC-PSC, una conjetura informada sobre sus efectos financieros a medio plazo apuntaría hacia un trasvase anual de entre 6.600 y 13.200 millones de euros desde la caja común del Estado hacia la Hacienda catalana. Esto elevaría la financiación homogénea de la Generalitat entre un 25 y un 50 por ciento desde un índice de financiación homogénea por habitante ajustado de 101 en 2022, situándola claramente por encima de cualquier otra comunidad no foral. Extender la medida al resto de las comunidades de régimen común en las mismas condiciones costaría entre 31.000 y 62.000 millones de euros adicionales.

El dinero que se quiera destinar a mejorar la financiación de Cataluña (y la de otras comunidades, en su caso) tendrá que salir de algún sitio. Si ninguna comunidad puede perder financiación, el Estado tendrá que ajustar a la baja su gasto, reduciendo las prestaciones de su competencia, como las pensiones o la defensa, o aumentar (ahora o en el futuro) la presión fiscal sobre la menguante parte de la población que siga estando sujeta a sus tributos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

ERC y el PSC acaban de acordar la salida de Cataluña del régimen común del sistema de financiación autonómica (SFA) a cambio del apoyo a la investidura del candidato socialista a la presidencia de la Generalitat. Si el acuerdo llega a convertirse en ley, la comunidad pasará a tener un sistema *singular* de financiación, muy similar al foral, en el que la Generalitat regulará, recaudará e ingresará todos los impuestos de titularidad estatal. A cambio, la comunidad aportará una especie de cupo para financiar los servicios que el Estado siga prestando a (o *en*) Cataluña (no queda muy claro, y no es lo mismo) y una *cuota de solidaridad* en beneficio de las CCAA de menor renta. Para poner en marcha el nuevo sistema, el acuerdo prevé la reforma de la normativa relevante (en la que, sorprendentemente, no se incluye la Constitución) así como la cesión gradual de los medios y competencias en Cataluña de la Agencia Tributaria Estatal (AEAT) a su homóloga local, de forma que esta última gestione ya el IRPF a partir de 2026 y vaya incorporando después el resto de los grandes tributos.

Pese a que el texto es muy parco en detalles, las implicaciones cualitativas del acuerdo están muy claras. Resulta evidente que el objetivo último del nuevo sistema es recortar sustancialmente la aportación catalana a la caja común del Estado. Inevitablemente, por tanto, los recursos disponibles para la solidaridad interterritorial y las políticas sociales de ámbito nacional se reducirán y alguien tendrá que apretarse el cinturón a través de menores prestaciones o mayores impuestos presentes o futuros. Otro problema importante es que el troceamiento de la AEAT en una serie de entidades de menor escala aumentará sin duda los costes de la gestión tributaria y reducirá su eficacia. Finalmente, se complicará la gestión del SFA y se perderá transparencia. Al no haber ya una cesta común de tributos cedidos para todas las comunidades (del actual régimen común), será complicado calcular una capacidad fiscal homogénea que sirva de guía para fijar las necesarias transferencias de nivelación y asegurar el cumplimiento del principio de ordinalidad que (con buen criterio) se pretende introducir ahora en el sistema. A esto habría que añadir las profundas implicaciones constitucionales de una reforma que supondría un cambio cualitativo en la naturaleza del Estado, abriendo la puerta a la generalización de ciertos rasgos confederales que hasta el momento estaban restringidos a una pequeña parte del territorio.

Algunas de estas cuestiones exigirían un análisis mucho más cuidadoso del que es posible en esta breve nota de urgencia, que se limitará a esbozar las posibles implicaciones financieras de un concierto catalán. Hacer proyecciones precisas sobre lo que la reforma podría suponer para las finanzas de la Generalitat, del Estado o de otras CCAA no será posible hasta que no se concreten los detalles de la propuesta, y especialmente el procedimiento de cálculo del cupo y la cuota de solidaridad, o los posibles límites a su negociación. Todo dependerá de cómo se modifique la aportación catalana a la caja común con el cambio de sistema. Este dato, por supuesto, no se conoce a priori, pero sí sabemos lo que reclaman los independentistas, y eso nos puede ayudar a hacernos una idea del rango de posibles resultados.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Una referencia importante en este sentido es la perenne reivindicación nacionalista de eliminar, o al menos reducir drásticamente, el déficit fiscal de la comunidad con el Estado, o más bien la estimación de esta magnitud que la Generalitat calcula todos los años por el procedimiento de *flujo monetario*, que imputa a la región únicamente el gasto que se produce físicamente en su territorio. De acuerdo con la última estimación publicada por el *Govern* (GenCat, 2023), la brecha entre lo que la comunidad aporta a y recibe del Gobierno central rondaría en la actualidad los 22.000 millones de euros, casi el 10% del PIB.[1] Es importante observar que esta estimación, a la que de aquí en adelante denominaré el *déficit de máximos* para abreviar, está muy sesgada al alza. Para el último año en el que la comparación es posible (2014), el déficit de máximos que estima la Generalitat fue un 65% superior al calculado por el Ministerio de Hacienda con un enfoque de carga-beneficio, que es lo más parecido a un estándar metodológico internacionalmente aceptado que existe en esta literatura (véase la sección 2 de de la Fuente, 2024b). De haberse mantenido este sesgo, la eliminación del *déficit de máximos* supondría, de hecho, dejar a la región con un superávit de unos 8.700 millones de euros con el criterio de carga-beneficio. Esto es, concederle una subvención nada desdeñable a una comunidad rica, en parte en forma de servicios gratuitos en especie.

Pese a tratarse de un cálculo muy cuestionable, la estimación de máximos del déficit fiscal que elabora la Generalitat se ha convertido en la referencia dominante para el debate público en Cataluña y, como tal, condicionará directamente la actuación de los partidos regionales en la negociación de los parámetros del nuevo sistema. Para buena parte de la militancia independentista, el *déficit de máximos* es lisa y llanamente lo que el malvado Estado español roba a los sufridos contribuyentes catalanes. En consecuencia, la única solución aceptable a ojos de este colectivo sería la de eliminar por completo el supuesto desequilibrio. El objetivo de máximos de los nacionalistas, por tanto, sería que se les "devuelvan" 22.000 millones cada año, lo que en realidad convertiría en negativa su aportación neta a la caja común.

El actual *Govern* de ERC es algo menos radical. La consellera saliente, Natalia Mas, se conformaría con entre un 60 y un 80 por ciento de este objetivo de máximos (esto es, quiere reducir el déficit de máximos desde el 10% del PIB hasta entre el 2 y el 4 por ciento),[2] lo que justifica apoyándose en una visión también muy cuestionable de los datos internacionales sobre la materia.[3] Finalmente, cabe esperar que el PSC/PSOE muestre una disposición algo mayor que sus aliados a contribuir a la solidaridad interterritorial, pero no ha dicho hasta dónde querría llegar y no está claro qué margen de actuación puede tener sin perder el apoyo de sus socios. Siendo muy optimistas, se podría quizás esperar que el PSC apueste por reducir a la mitad la exigencia mínima de Esquerra, al menos en un primer momento, con el fin de hacer la propuesta más digerible para la militancia del PSOE, entre otros.

Así pues, cabe esperar que el acuerdo se cierre con un objetivo de reducir la aportación catalana a la caja común entre un 30 y un 60 por ciento del objetivo máximo nacionalista de 22.000 millones anuales, esto con un trasvase neto de recursos hacia Cataluña de entre 6.600 y 13.200 millones de euros anuales. A largo plazo, las cosas pintan aún peor porque el cambio en las reglas reforzará a la Generalitat frente

[1] Sobre las limitaciones del método de flujo monetario, véase de la Fuente (2024a) y las referencias allí citadas.
[2] https://www.lavanguardia.com/economia/20231112/9370868/solidaridad-llegar-4-pib-10-actual.html
[3] Véase la sección 3 de de la Fuente (2024) y los trabajos que allí se citan.

cve: BOCG_D_15_195_1865

al Gobierno central. En cuanto el Gobierno regional tenga realmente el dinero en la mano, la aportación a la solidaridad se irá reduciendo en sucesivas rondas negociadoras y podría tender a cero, con especial rapidez cuando la Generalitat esté presidida por los independentistas. También sería mucho más difícil parar un nuevo intento de secesión unilateral.

Efectos directos sobre el sistema de financiación

En el resto de esta nota analizaré las implicaciones del nuevo sistema para la financiación de Cataluña y la situación de la caja común del Estado y el SFA, en función del posible grado de éxito de los nacionalistas en términos del cumplimiento de su reivindicación de máximos. Comenzaremos por los efectos inmediatos sobre el SFA de la salida de Cataluña del régimen común. El Cuadro 1 resume los principales agregados del sistema. En su primera columna se recogen los ingresos homogéneos brutos de las comunidades autónomas por tributos cedidos (antes de ejercer su capacidad normativa para subir o bajar tipos) y en la segunda su financiación efectiva final a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, tras la aplicación de los distintos elementos del SFA. La diferencia entre estas dos magnitudes refleja la inyección neta de recursos que el sistema aporta a cada comunidad por encima de lo recaudado en su territorio, que puede ser negativa si la comunidad es aportante neta a la nivelación regional, como lo ha sido hasta ahora Cataluña.

Cuadro 1: Grandes agregados y flujos redistributivos del SFA, datos de 2022 a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal millones de euros

	Ingresos tributarios homogéneos	*financiación efectiva a competencias homogéneas*	*diferencia*	*como % de los ingresos tributarios*	*saldos positivos*	*- saldos negativos*
Cataluña	***28.000***	***25.912***	***-2.088***	***-7,46%***		***2.088***
Galicia	7.005	9.992	2.987	42,64%	2.987	
Andalucía	20.381	26.481	6.100	29,93%	6.100	
Asturias	2.886	3.733	847	29,34%	847	
Cantabria	1.729	2.337	609	35,22%	609	
La Rioja	922	1.299	377	40,91%	377	
Murcia	3.579	4.591	1.012	28,27%	1.012	
Valencia	14.287	15.276	989	6,92%	989	
Aragón	4.114	4.980	866	21,06%	866	
C.-La Mancha	4.870	6.783	1.913	39,27%	1.913	
Canarias	4.075	8.205	4.130	101,34%	4.130	
Extremadura	2.268	4.210	1.941	85,59%	1.941	
Baleares	4.874	4.529	-345	-7,09%		345
Madrid	29.393	21.998	-7.395	-25,16%		7.395
Cast. y León	6.834	9.205	2.370	34,68%	2.370	
total CCAA	*135.217*	*149.530*	*14.313*	*10,59%*	*24.141*	*9.828*
sin Cataluña	*107.217*	*123.618*	*16.401*	*15,30%*		
aportación del Estado						14.313
aportación de las CCAA						9.828
total						*24.141*

- *Fuente:* de la Fuente (2024c).

cve: BOCG_D_15_195_1865

La suma de los saldos positivos que aparecen en la penúltima columna del Cuadro 1 nos dice que el sistema aporta a las comunidades de menor renta recursos extra, por encima de sus ingresos tributarios, por un importe de unos 24.000 millones de euros. Estos recursos provienen en parte del Estado (que aporta algo más de 14.000 millones de euros) y en parte de las comunidades con mayor renta per cápita (Madrid, Cataluña y Baleares) que aportan otros casi 10.000 millones. La aportación catalana es la segunda mayor, tras la de Madrid, y asciende a 2.088 millones de euros. Otras cosas iguales, su pérdida, supondría una caída del (2.088/123.618) = 1,69% en la financiación del resto de las CCAA.

Efectos sobre los ingresos tributarios del Estado

Por tanto, la pérdida directa para el resto de CCAA causada por la salida de Cataluña del SFA sería modesta. Pero ésta es sólo una parte de la historia. La otra y más importante sería la pérdida por parte del Estado de todos sus ingresos tributarios en Cataluña. Para estimar la cuantía de esta pérdida, he aproximado la distribución por regiones de la recaudación tributaria del Estado a partir de la de los correspondientes tramos autonómicos de los mismos impuestos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) y he imputado la recaudación del Impuesto de Sociedades en proporción al PIB regional. (Véase el Anexo). Los resultados se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Distribución territorial estimada de los ingresos tributarios del Estado

	IRPF	*IVA*	*IIEE**	*I. Sociedades*	*total*
Cataluña	***12.604***	***9.651***	***1.614***	***6.487***	***30.357***
Galicia	2.929	2.787	523	1.699	7.938
Andalucía	7.346	8.329	1.463	4.641	21.778
Asturias	1.247	1.071	177	677	3.171
Cantabria	698	656	119	401	1.873
La Rioja	401	337	58	217	1.014
Murcia	1.324	1.475	324	857	3.980
Valencia	5.486	5.584	938	3.250	15.258
Aragón	1.700	1.501	310	961	4.472
C. La Mancha	1.792	1.931	471	1.158	5.352
Canarias	1.960	0	20	557	2.537
Extremadura	759	932	234	532	2.457
Baleares	1.698	1.796	247	1.003	4.745
Madrid	14.724	10.200	953	6.925	32.802
Cast. y León	2.683	2.611	592	1.619	7.505
CCAA total	*57.351*	*48.861*	*8.045*	*30.983*	*145.240*

- *Fuente:* los totales provienen de la liquidación de los PGE de 2022 (IGAE, 2024) y se distribuyen entre territorios utilizando los pesos que se recogen en el panel *b* del Cuadro A.1 del Anexo.

Según mis cálculos, el Estado recaudó en 2022 algo más de 30.000 millones en impuestos generados en Cataluña que pasarían íntegramente a la Generalitat con el sistema de concierto. A cambio, sin embargo, la Generalitat pagaría al Estado una aportación que, como ya se ha visto, tendría dos partes: un cupo para cubrir el coste de los servicios que el Estado seguiría prestando y una cuota de solidaridad. A efectos de lo que sigue, lo único relevante es la suma de estos dos componentes, así que hablaré de la cuantía del cupo sin más.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Implicaciones para la financiación de Cataluña y para la caja común

El Cuadro 3 resume las implicaciones del cambio de sistema para la financiación de Cataluña y para el saldo de la caja común del Estado y el SFA en función de la reducción de la aportación catalana a la caja común, medida como porcentaje del objetivo nacionalista de máximos (eliminar un déficit fiscal que cifran en 22.000 millones). El Cuadro tiene cinco columnas que describen diferentes escenarios. El primero de ellos corresponde a la situación actual, previa al cambio de sistema, y los otras cuatro muestran como quedaría el sistema de concierto en función del nivel de éxito nacionalista en alcanzar su objetivo de máximos. En mi opinión, lo más probable sería un resultado situado en algún punto intermedio entre las columnas [3] y [4].

Cuadro 3: Implicaciones del concierto catalán en función de la reducción de la aportación total a la caja común millones de euros corrientes

		concierto + reducción de la aportación catalana a la caja común, medida como % del déficit fiscal de máximos			
	[1] situación actual	*[2] 0%*	***[3] 30%***	***[4] 60%***	*[5] 100%*
1.1. Ingresos tributarios totales en Cataluña	58.357	58.357	58.357	58.357	58.357
1.2. parte del Estado	30.357	0	0	0	0
1.3. parte de la Generalitat	28.000	58.357	58.357	58.357	58.357
2. Financiación de la Generalitat					
2.1. Ingresos tributarios de la Gralitat	28.000	58.357	58.357	58.357	58.357
- 2.2. aportacion neta al SFA	2.088	0	0	0	0
- 2.3. cupo y cuota de solidaridad	0	32.445	25.845	19.245	10.445
= 2.4. Financiación neta total	***25.912***	***25.912***	***32.512***	***39.112***	***47.912***
2.5. indices, situación actual = 100	**100**	**100**	**125**	**151**	**185**
3. Aportación de Cat al SFA y al Estado					
3.1. Ingresos tributarios del Estado	30.357	0	0	0	0
+ 3.2. aportación neta al SFA	2.088	0	0	0	0
+ 3.3. cupo y cuota de solidaridad	0	32.445	25.845	19.245	10.445
= 3.4. Aportación total	***32.445***	***32.445***	***25.845***	***19.245***	***10.445***
3.5. indices, situación actual = 100	**100**	**100**	**80**	**59**	**32**
4. Reducción de la aportación total	0	0	6.600	13.200	22.000
como % de					
los ingresos estatales por IRPF sin Cat	0	0	14,75%	29,50%	49,16%
la financiación homogéna sin Cat	0	0	5,34%	10,68%	17,80%

Moviéndonos en vertical, el Cuadro tiene cuatro bloques. El primero describe el reparto en primera instancia entre el Estado y la Generalitat de los ingresos tributarios generados en Cataluña. En la situación de partida, ambas administraciones comparten esos ingresos a partes aproximadamente iguales, mientras que con el concierto estos pasan a ser gestionados íntegramente por el Gobierno regional.

La financiación neta de la Generalitat (segundo bloque), depende de la cuantía del cupo (y la cuota de solidaridad). En la columna [2], esta cuantía se fija de forma que el reparto de recursos entre las dos administraciones se mantenga igual que en la situación de partida. A partir de ahí, según nos movemos hacia la derecha, el cupo se reduce y la financiación neta de la Generalitat aumenta, pasando

cve: BOCG_D_15_195_1865

sucesivamente de un nivel inicial normalizado a 100 a niveles de 125, 151 y 185. Puesto que la financiación homogénea por habitante ajustado de Cataluña en la situación inicial está muy cerca de la media del régimen común, el índice de la fila 2.5 puede interpretarse también como un indicador de la financiación homogénea relativa de Cataluña según reducimos su aportación a la caja común. Obsérvese que bastaría con una reducción de la aportación a la caja común del 30% del déficit de máximos para situar a Cataluña a la cabeza de la distribución de la financiación por habitante ajustado (con una financiación relativa de 125), y que aumentar la reducción hasta el 100% llevaría a la comunidad a una situación similar a la que ahora disfrutan las comunidades forales, con un índice de financiación relativa cercano a 200 (MH, 2024b, Cuadro 14). El bloque 3 se centra en la aportación catalana a la caja común y viene a ser por tanto el complementario del anterior: la aportación se va reduciendo según nos movemos hacia la derecha hasta quedarse en un 32% de su valor original.

Finalmente, el bloque cuarto muestra la reducción en la aportación catalana a la caja común en cada escenario con respecto a la situación de partida, así como su valor expresado como porcentaje de los ingresos estatales por IRPF en el resto de España y de la financiación homogénea del conjunto de las comunidades de régimen común, excluyendo también a Cataluña. Esto nos permite visualizar de dos formas alternativas los costes del cambio de sistema para el resto del país. Suponiendo una reducción de la aportación catalana a la caja común del 60% del objetivo de máximos, Cataluña incrementaría su financiación neta en un 51% con respecto a la situación de partida, situándose destacada a la cabeza del actual régimen común y reduciría su aportación a la caja común en un 41%. Si el Estado recurriera a una subida del IRPF para compensar la pérdida de recursos sin afectar a la financiación autonómica o reducir su gasto, tendría que incrementar en un 29,5% la recaudación del tramo estatal del impuesto en lo que queda del territorio común. Si, en su lugar, optase por aceptar la caída de ingresos y la trasladase íntegramente a la financiación de las demás CCAA, ésta tendría que reducirse en un 10,7% en promedio. Si se optara por una reducción del 30% del objetivo máximo, estos porcentajes se reducirían a la mitad, pero seguirían siendo apreciables.

Finalmente, resulta obvio que los problemas se agravarían muy considerablemente si el nuevo sistema se extendiera a Madrid y Baleares, las otras dos regiones que son contribuyentes netas al SFA. El Estado perdería 37.500 millones adicionales en ingresos tributarios y si los correspondientes cupos se negociasen con criterios similares a los que quieren imponer los nacionalistas catalanes, los ingresos netos del Estado se desplomarían. De hecho, aunque estas dos regiones se mantuvieran en el régimen común, las consecuencias podrían ser parecidas. Si nos tomamos la ordinalidad en serio, y nos empeñamos en llevar a Cataluña a una financiación por habitante ajustado muy por encima de la media, habrá que hacer lo propio con Baleares y Madrid, que no podrían quedar por detrás de Cataluña puesto que pagan más en impuestos. El coste de garantizar la ordinalidad en la parte superior de la distribución sería de 1.461 millones de euros en el caso de Baleares y de 11.538 millones en el de Madrid en el escenario [4], que habría que sumar a los 13.200 de la reducción de la aportación catalana. La suma de estas partidas, 26.019 millones de euros, supone un 18% de los ingresos tributarios totales del Estado y un 45% de su recaudación por IRPF (en la situación actual, antes de la reforma propuesta).

cve: BOCG_D_15_195_1865

Conclusión

A la espera de que se concreten los detalles del acuerdo entre el PSC/PSOE y Esquerra Republicana, una conjetura informada sobre sus efectos a medio plazo apuntaría hacia un trasvase anual de entre 6.600 y 13.200 millones de euros desde la caja común del Estado hacia la Hacienda catalana, lo que elevaría la financiación homogénea de la Generalitat entre un 25 y un 50 por ciento. Puesto que Cataluña parte de un índice de financiación homogénea por habitante ajustado de 101 en 2022 (frente a una media de 100 para el conjunto de las comunidades de régimen común), la medida la situaría, otras cosas iguales, claramente por encima de cualquier otra comunidad no foral. Extender la medida al resto de las comunidades de régimen común en las mismas condiciones costaría entre 31.000 y 62.000 millones de euros adicionales. Un pico.

El dinero que se quiera destinar a mejorar la financiación catalana (y la de otras comunidades, en su caso) tendrá que salir de algún sitio. Si ninguna comunidad puede perder financiación, el Estado tendrá que ajustar a la baja su gasto, reduciendo las prestaciones de su competencia, como las pensiones o la defensa, o aumentar (ahora o en el futuro) la presión fiscal sobre la menguante parte de la población que siga estando sujeta a sus tributos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Anexo: Estimación aproximada de la distribución territorial de la recaudación de los principales impuestos estatales

Cuadro A.1: Ingresos autonómicos por ciertos impuestos cedidos y PIB regional en 2022

a. millones de euros corrientes

	IRPF	*IVA*	*IIEE**	*PIB*
Cataluña	12.681	8.157	2.499	255.154
Galicia	2.947	2.356	810	69.830
Andalucía	7.391	7.040	2.265	180.224
Asturias	1.254	905	275	25.822
Cantabria	702	554	184	15.355
La Rioja	404	285	91	9.502
Murcia	1.333	1.247	502	35.810
Valencia	5.519	4.720	1.453	126.416
Aragón	1.711	1.269	479	41.763
C. La Mancha	1.803	1.632	729	46.716
Canarias	1.972	0	30	49.021
Extremadura	764	787	362	22.531
Baleares	1.708	1.518	383	35.465
Madrid	14.814	8.621	1.476	261.713
Cast. y León	2.700	2.207	916	64.227
CCARC total	*57.704*	*41.298*	*12.454*	*1.239.548*

b. pesos en el total

	IRPF	*IVA*	*IIEE**	*PIB*
Cataluña	21,98%	19,75%	20,07%	20,94%
Galicia	5,11%	5,70%	6,50%	5,48%
Andalucía	12,81%	17,05%	18,18%	14,98%
Asturias	2,17%	2,19%	2,21%	2,18%
Cantabria	1,22%	1,34%	1,48%	1,29%
La Rioja	0,70%	0,69%	0,73%	0,70%
Murcia	2,31%	3,02%	4,03%	2,76%
Valencia	9,57%	11,43%	11,66%	10,49%
Aragón	2,96%	3,07%	3,85%	3,10%
C. La Mancha	3,13%	3,95%	5,86%	3,74%
Canarias	3,42%	0,00%	0,24%	1,80%
Extremadura	1,32%	1,91%	2,91%	1,72%
Baleares	2,96%	3,68%	3,07%	3,24%
Madrid	25,67%	20,88%	11,85%	22,35%
Cast. y León	4,68%	5,34%	7,36%	5,22%
CCARC total	*100,00%*	*100,00%*	*100,00%*	*100,00%*

- *Fuente:* Liquidación del SFA de 2022 (MH, 2024)
- *Notas:* IRPF sin ejercicio de la capacidad normativa. IIEE* = impuestos especiales excluyendo el impuesto de electricidad. El PIB se utiliza para territorializar la recaudación del Impuesto de Sociedades.

El Cuadro A.1 muestra el desglose por CCAA del PIB y de los ingresos autonómicos por ciertos impuestos compartidos. Aplicando los pesos que se recogen en el panel *b* a los ingresos totales del Estado (recaudación neta) por IRPF, IVA, Impuestos Especiales e Impuesto de Sociedades se estima el desglose territorial de los ingresos tributarios del Estado, que se recoge en el Cuadro 2 del texto.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Referencias

de la Fuente, A. (2024a). "Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas." FEDEA, Serie *Food for Thought*. Colección Apuntes no. 2024-19. Madrid. https://bit.ly/3A3QpCU

de la Fuente, A. (2024b). "Balanzas fiscales: ¿qué son y para qué sirven?" FEDEA, Colección Apuntes no. 2019-08, versión actualizada en julio de 2024. Madrid. https://bit.ly/2TNupS0.

de la Fuente, A. (2024c). "La liquidación de 2022 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2024-26. Madrid. https://bit.ly/3Ah1S22

Generalitat de Catalunya (GenCat, 2023). El dèficit fiscal de Catalunya amb l'Estat ja frega els 22.000 M€. Nota de prensa del Departament d'Economia I Hisenda, Barcelona, 18 de septiembre de 2023. https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/539622/deficit-fiscal-catalunya-lestat-ja-frega-22000-m-euros

Generalitat de Catalunya (GenCat, 2024). Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya. Barcelona. https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publiques/financament-autonomic/model/financament-singular-catalunya/

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2022. Volumen I, Estado. https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2024a). Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidaciones del SFA desde el año 2002. http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Ministerio de Hacienda (MH, 2024b). Informe del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, 2014. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx

cve: BOCG_D_15_195_1865

Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/23
Septiembre de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Septiembre de 2024

Resumen

En esta nota se resume el contenido del reciente acuerdo entre el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación, se valoran sus méritos y se recogen algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones que han jugado un papel importante en el debate público sobre el documento, incluyendo los inconvenientes de fragmentar la gestión tributaria, el supuesto carácter federal o no del concierto catalán, la naturaleza de las amenazas a la solidaridad territorial y los méritos del principio de ordinalidad en la financiación autonómica.

La principal conclusión del trabajo es que la tesis del Gobierno de que el acuerdo con ERC puede servir de base para una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las partes no es creíble. De hecho, los elevados costes que previsiblemente tendría la implementación del acuerdo apuntan a la necesidad de buscar una vía alternativa, que no debería comprometer ni el principio de solidaridad ni la autonomía del Gobierno central. Los ingredientes esenciales de esa alternativa tendrían que ser una administración tributaria única pero realmente de todos (quizás a través de un consorcio a 16 en lugar de 15 consorcios a dos), el respeto de la ordinalidad en financiación por habitante ajustado y la conversión de las tradicionales cláusulas de *statu quo* en compensaciones transitorias.

cve: BOCG_D_15_195_1865

1. Introducción

Seis semanas después de su firma, las virtudes del acuerdo firmado por el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación siguen siendo objeto de controversia sin que se hayan disipado las dudas sobre cómo se concretaría lo que allí se esboza. Las parcas explicaciones que el Gobierno ha ofrecido hasta el momento sobre lo pactado no van mucho más allá de la invitación a leer el acuerdo con atención, la negación de que (pese a las evidentes similitudes entre ambos) el sistema propuesto para Cataluña sea equiparable al régimen de concierto (o convenio) económico del que disfrutan el País Vasco y Navarra, y la insistencia en que la propuesta no sólo preservará la solidaridad interterritorial sino que, de hecho, mejorará la situación de todas las comunidades autónomas y no sólo la de Cataluña.[1]

Atendiendo a la invitación del Gobierno, he releído con cuidado el texto con el ánimo de establecer con la mayor precisión posible qué es lo que en él se dice realmente y qué cuestiones quedan en el aire antes de proceder a valorar sus méritos. También he repasado muchas de las reacciones a la propuesta que han aparecido en prensa durante las últimas semanas. La presente nota resume mis conclusiones sobre el contenido del acuerdo y recoge algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones que han jugado un papel importante en el debate público durante las últimas semanas, incluyendo los inconvenientes de fragmentar la gestión tributaria, el supuesto carácter federal o no del concierto catalán, la naturaleza de las amenazas a la solidaridad territorial y los méritos del principio de ordinalidad en la financiación autonómica.

Mi principal conclusión es que la tesis del Gobierno de que el acuerdo con ERC puede servir de base para una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las partes es errónea. De hecho, los elevados costes que previsiblemente tendría la implementación del acuerdo apuntan a la necesidad de buscar una vía alternativa, que no debería comprometer ni el principio de solidaridad ni la autonomía del Gobierno central. Incorporar al *Govern* de la Generalitat a un consenso sobre el sistema sería muy deseable, aunque no a cualquier precio, y existen bases para al menos intentarlo.

2. ¿Qué dice realmente el acuerdo?

La parte del documento dedicado a la financiación autonómica puede dividirse en tres bloques, no demasiado bien ordenados, que se dedican respectivamente a i) el diagnóstico de la situación de partida y los objetivos generales del sistema propuesto, ii) la regulación de la gestión tributaria en Cataluña y iii) las aportaciones financieras de la Generalitat al Estado y el funcionamiento y límites de los mecanismos de solidaridad interterritorial. He tratado de resumir lo esencial del contenido de cada bloque en un recuadro, ateniéndome a la literalidad

[1] Véase por ejemplo https://elpais.com/espana/2024-09-04/sanchez-inaugura-el-curso-politico-con-una-conferencia-sobre-los-retos-del-pais.html

cve: BOCG_D_15_195_1865

del acuerdo y añadiendo la traducción del catalán al castellano para que el lector pueda hacerse una idea directa del contenido del texto y de la validez de mis interpretaciones en su caso.

Como se aprecia en el Recuadro 1, el punto de partida de la propuesta es la (muy discutible) tesis de que Cataluña sufre una infrafinanciación crónica que le impide llevar a cabo las políticas sociales y de inversión que necesita.[2] Para remediar tal insuficiencia, se propone abandonar el sistema de financiación existente en favor de uno nuevo y cualitativamente diferente, basado en un reconocimiento de la plena soberanía fiscal de la comunidad, que comportaría la cesión gradual a la Generalitat de la gestión y los rendimientos de todos los tributos estatales que se generan en su territorio.

Recuadro 1: Punto de partida y objetivos generales

diagnóstico del problema	
Catalunya pateix un **infrafinançament sostingut** en el temps que supera amb escreix el que correspondria a un model de solidaritat entre territoris. Els diversos models de finançament autonòmic han comportat greus deficiències per a Catalunya, que es tradueixen en **una insuficiència financera crònica que limita enormement la despesa en polítiques públiques** com la salut, els serveis socials, l'habitatge o les infraestructures. (p. 5)	Cataluña padece una **infrafinanciación sostenida** en el tiempo que supera ampliamente lo que cabría esperar en un modelo de solidaridad entre territorios. Los distintos modelos de financiación autonómica han comportado graves deficiencias para Cataluña que se traducen en una **insuficiencia financiera crónica que limita enormemente el gasto en políticas públicas**, incluyendo la sanidad, los servicios sociales, la vivienda o las infraestructuras.
la solución propuesta	
Impulsar un sistema de finançament singular que avanci cap a la **plena sobirania fiscal,** basat en la relació bilateral amb l'Estat i la recaptació, gestió i liquidació de tots els impostos … [i] la cessió dels [seus] rendiments (pp. 2 y 5)	Impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la **plena soberanía fiscal**, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos … [y] la cesión de [sus] rendimientos.

Los componentes esenciales del sistema propuesto se esbozan en el resto de las secciones relevantes del texto y se resumen en los Recuadros 2 y 3. La parte más clara de la propuesta tiene que ver con la gradual cesión a la Generalitat de todas las competencias del Estado en materia de gestión tributaria, que se pretende total y sin matices, así como de los medios materiales y personales necesarios a tal efecto (los de la Agencia Tributaria estatal en Cataluña) y de la titularidad en primera instancia de los rendimientos de los tributos estatales, que deberá traducirse en un incremento sustancial de los recursos de la Generalitat. Se ha acordado también un aumento importante de su capacidad normativa en materia tributaria, reconociendo la necesidad de coordinación con el Estado y la Unión Europea, presumiblemente en referencia a la normativa comunitaria que exige tipos uniformes del IVA y los Impuestos Especiales dentro de cada país. Puesto que la Generalitat ya cuenta con amplias competencias para regular el

[2] La cuestión es crucial, pero para no alejarme del tema central de la presente nota, quisiera referir al lector a otro trabajo, de la Fuente (2024), dedicado en buena parte a una valoración crítica de la evidencia existente sobre el supuesto maltrato fiscal de Cataluña.

cve: BOCG_D_15_195_1865

IRPF, cabe pensar que la exigencia de mayor poder normativo se refiere fundamentalmente al Impuesto de Sociedades, que es en la actualidad competencia exclusiva del Estado fuera de los territorios forales. Cualquier avance en esa línea, sin embargo, plantearía la complicada cuestión de cómo repartir entre las distintas haciendas implicadas las responsabilidades de gestión y los ingresos correspondientes a empresas que actúan en varios territorios y abriría la puerta a una competencia para atraer establecimientos productivos y sedes empresariales que sería prudente evitar.

Recuadro 2: Gestión tributaria, capacidad normativa y titularidad de los rendimientos

Cesión total de los rendimientos y la gestión de los tributos (no locales)	
[L'acord exigeix] **l'assumpció progressiva, per part de l'Agència tributària de Catalunya**, de la gestió, la recaptació, la liquidació, la inspecció i la disponibilitat **de tots els impostos** suportats a Catalunya, … (p. 7)	[el acuerdo exige] **que la Agencia Tributaria de Cataluña asuma progresivamente** la gestión, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de **todos los impuestos** soportados en Cataluña, ….
con un aumento sustancial de recursos y de capacidad normativa	
l'augment substancial, per part de la Generalitat de Catalunya, de la capacitat normativa tributària amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea … [i] un **increment substancial de[ls seus] recursos** (pp. 7 y 8)	[así como] un **aumento sustancial de la capacidad normativa** de la Generalitat de Cataluña en materia tributaria, en coordinación con el Estado y la Unión Europea, **y de sus recursos**

En contrapartida por la cesión total de los impuestos estatales, la Generalitat haría una aportación a la caja del Estado que tendría dos componentes claramente diferenciados. El primero serviría para cubrir el coste de los servicios que el Estado siga prestando, aunque no queda muy claro si se trataría sólo de los que se producen físicamente en Cataluña o también de (la parte alícuota de) aquellos que beneficien a sus residentes, aunque se produzcan fuera de su territorio. El segundo sería una cuota de solidaridad para contribuir a complementar la financiación de otros territorios de menor renta.

El contenido de este bloque es mucho menos preciso que el del anterior, pues poco o nada se dice sobre los criterios y procedimientos que se utilizarán para fijar la cuantía de los dos componentes de la aportación al Estado. En relación con el primero de ellos, destinado a cubrir el coste de los servicios estatales, sólo se dice que se instrumentará mediante un porcentaje de participación en los ingresos tributarios de la Generalitat. En principio, por tanto, no se trataría exactamente de un cupo como el vasco, pero podría tratarse de algo muy parecido. Presumiblemente habría que partir de una valoración periódica del coste de los servicios relevantes (como sucede en teoría en el caso vasco y navarro) aunque, en este caso, el índice de evolución ya no se basaría en los ingresos tributarios del Estado, como sucede en las comunidades forales, sino en los cedidos a la Generalitat.

Queda abierta también la cuestión de si se trataría de una participación global en los ingresos tributarios agregados de la Generalitat o de una serie de participaciones individualizadas en determinados tributos. En este último caso, podría considerarse también la posibilidad de que

cve: BOCG_D_15_195_1865

no se trate de un porcentaje fijo de la recaudación sino de un tramo diferenciado de cada impuesto sobre el que el Estado podría tener capacidad normativa, como sucede ahora con el tramo autonómico del IRPF aunque éste siga describiéndose como una participación del 50% en el impuesto para abreviar. Esto nos devolvería a un sistema de compartición de impuestos con capacidad normativa para ambas administraciones similar al actual, aunque con los papeles de la comunidad autónoma y el Estado invertidos y, presumiblemente, con cuotas de participación autonómica más elevadas que las actuales. Aunque esta posibilidad no encaja del todo bien ni con el lenguaje utilizado en el acuerdo (que habla de porcentajes y no de tramos) ni con su música de avance hacia la soberanía fiscal plena, no podría descartarse tajantemente por el momento y sería una forma de mitigar las consecuencias adversas de la propuesta.

Recuadro 3: La aportación catalana a la caja del Estado

dos componentes: una compensación por el coste de los servicios que el Estado siga prestando	
L'aportació catalana a les finances de l'Estat integra **l'aportació pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya** i l'aportació a la solidaritat.	La aportación catalana a las finanzas del Estado incluye la **aportación por el coste de los servicios que el Estado presta en [¿o *a*?] Cataluña** y la aportación a la solidaridad.
L'aportació de les despeses de l'Estat s'establirà a través d'un **percentatge de participació** en els tributs. (p. 6)	La aportación a los gastos del Estado se establecerá a través de un **porcentaje de participación** en los ingresos tributarios.
y una aportación a la solidaridad interterritorial	
L'aportació a la solidaritat ha de ser explícita i s'ha de reflectir de manera transparent.	La aportación a la solidaridad ha de ser explícita y deberá reflejarse de manera transparente.
La Generalitat ha de contribuir a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar. (p. 6)	La Generalitat deberá contribuir a la solidaridad con las demás comunidades autónomas con el fin de que los servicios prestados por los distintos gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que realicen un esfuerzo fiscal también similar.
"limitada" por el principio de ordinalidad	
Aquesta solidaritat ha d'estar limitada pel **principi d'ordinalitat** (p. 6)	La solidaridad ha de estar limitada por el **principio de ordinalidad.**
… el finançament de Catalunya ha de respectar el principi d'ordinalitat. Les contribucions de les comunitats autònomes **per habitant**, ordenades en una escala de major a menor, han de mantenir el mateix ordre que en l'escala d'allò que reben. (p. 8)	… la financiación de Cataluña deberá respetar el principio de ordinalidad. Las contribuciones de las comunidades autónomas **por habitante**, ordenadas en una escala de mayor a menor, deberán mantener el mismo orden que en la escala de lo que reciben.

Menos detalles se ofrecen aún sobre la fijación de la cuota de solidaridad. El documento dice explícitamente que el Gobierno catalán tendrá la obligación de contribuir a los mecanismos de nivelación del sistema de financiación autonómica, uno de cuyos objetivos centrales seguiría siendo el de asegurar que todas las comunidades, con independencia de su nivel de renta,

cve: BOCG_D_15_195_1865

puedan prestar servicios similares a igual esfuerzo fiscal. En principio, por tanto, se mantiene el compromiso con el principio de solidaridad y con un grado elevado de nivelación que siempre ha caracterizado al sistema español de financiación autonómica (más en la teoría que en la práctica), pero sin especificar cómo se calcularía la aportación catalana a tal mecanismo, aunque parece claro que ésta tendría que ser significativamente inferior a la actual para permitir la deseada mejora de la financiación de la Generalitat.

Por último, el texto establece que la redistribución regional ha de ser transparente (nada que objetar) y estará limitada por el principio de ordinalidad. Como argumentaré después, ésta es una restricción perfectamente razonable si se formula correctamente, pero la formulación que se recoge en el acuerdo resulta insatisfactoria por al menos dos razones que seguramente tienen más que ver con la falta de acierto en la redacción que con el deseo de colar por la puerta de atrás restricciones poco razonables a la nivelación. La primera es que se formula en términos de recursos *per cápita* en lugar de *por habitante ajustado*, lo que puede limitar excesivamente la redistribución hacia territorios con elevados costes por habitante, y la segunda la falta de precisión de los términos utilizados para referirse a los ingresos tributarios de las CCAA y a su financiación definitiva.

3. Algunas reflexiones en torno al debate sobre el acuerdo

La lectura del acuerdo PSC-ERC y de las numerosas reacciones al mismo que se han publicado en las ultimas semanas en las paginas de opinion de nuestros principales diarios me ha suscitado algunas reflexiones que recogeré en esta segunda parte del trabajo. Un hilo conductor es la dudosa coherencia interna del acuerdo, que busca, por un lado, mejorar sustancialmente la situación de una región grande y no particularmente mal financiada y, por otro, garantizar la equidad del sistema y la solidaridad territorial. Podemos discutir si lo que se propone supone un compromiso aceptable entre ambos objetivos, pero resulta muy complicado vender la tesis del Gobierno de que no sólo se pueden hacer las dos cosas a la vez sino que la propuesta será una clara mejora para todas las partes. Más bien al contrario, todo apunta a que el balance de la propuesta será muy negativo desde el punto de vista del interés general.

a. ¿Es buena idea descentralizar la gestion tributaria?

La autonomia tributaria es, sin duda, una parte esencial de la autonomia politica. Pero hay que distinguir entre distintos tipos de competencias tributarias. Una cosa es quién regula los impuestos, otra quién los recauda y una tercera quién se queda con sus rendimientos. Mientras que la disponibiplidad de recursos tributarios propios y la capacidad de modularlos al alza o a la baja son componentes esenciales del autogobierno, la recaudación es una actividad técnica e instrumental que, en principio, podría dejarse en manos de un organismo independiente, o de otra administración, sin menoscabo alguno de la autonomía de la administración titular de los impuestos.

En este contexto, resulta un tanto chocante a primera vista que el núcleo del acuerdo sea la apuesta por dotar a la Generalitat de plenas competencias en su territorio sobre la recaudacion y gestion de todos los impuestos estatales. Desde un punto de vista técnico resulta evidente que se trata de una pésima idea. La gestion tributaria es una actividad en la que existen enormes

cve: BOCG_D_15_195_1865

economias de escala y alcance y en la que resulta crucial el acceso a la información más completa posible sobre el universo de contribuyentes, en todo el territorio y en todas las actividades relevantes. Trocear la Agencia Tributaria estatal (la AEAT), como ahora se propone, resultaría sin duda en mayores costes de gestion y una menor efectividad en la lucha contra el fraude. Si optamos por esta vía, será también necesario establecer complejas regulaciones sobre los *puntos de conexion* entre las distintas haciendas implicadas (quién se ocupa de qué y quién se queda con qué) que incrementarán aun más los costes de gestion y tambien los de cumplimiento que soportan los contribuyentes, particularmente las empresas, que en muchos casos tendrán que presentar varias declaraciones en lugar de una sola.

b. La pugna por las llaves de la caja

Hay que concluir, por tanto, que las razones para exigir el monopolio de las competencias de gestión tributaria tienen poco que ver con la eficiencia o incluso con la defensa de la autonomía. De lo que se trata realmente, y ERC nunca lo ha ocultado,[3] es de hacerse con las *llaves de la caja* con el fin de reducir su aportacion financiera al Estado y quedarse con la mayor parte posible de lo que los nacionalistas consideran "su dinero." Como sugiere el sentido comun y confirma la experiencia de las comunidades forales, el agente que tiene el dinero en la mano negocia con ventaja en temas de financiación territorial y suele ser capaz de obtener términos muy favorables, especialmente si sólo representa intereses de parte y su sentido de lealtad al conjunto es débil o inexistente. Llevando esto al extremo, una agencia tributaria propia que recaude todos los impuestos en la comunidad sería una de esas *estructuras de estado* que tan prioritarias son para los nacionalistas catalanes, entre otras cosas porque serían imprescindibles para que una declarcion unilateral de independencia, como la de 2017, pueda ser factible. Dada la historia reciente, ¿estamos seguros de que sería buena idea dársela?

c. ¿Federal o confederal? y ¿qué pasa por ahí fuera?

Los defensores del concierto catalán, incluyendo desde hace algo más de un mes al PSOE y al Gobierno central, están haciendo ímprobos esfuerzos para tratar de convencer a la opinión pública española de que lo que proponen supone un avance importante hacia la federalización del Estado, que se presenta como una forma de parecernos más a países tan avanzados como Alemania, Estados Unidos o Canadá.

Nada más lejos de la realidad. Los sistemas federales, como los de los países citados, se caracterizan por la existencia de un equilibrio entre un gobierno central o federal, elegido por el conjunto de la ciudadanía, y una serie de gobiernos de ámbito subnacional, ambos de los cuales ostentan competencias importantes y cuentan con recursos tributarios propios. En el caso español, ese equilibrio se ha ido construyendo de una forma gradual, partiendo de un estado unitario muy centralizado que ha ido cediendo competencias y recursos a las administraciones autonómicas. Las sucesivas cesiones de tramos cada vez mayores del IRPF

[3] Véanse entre muchos otros GenCat (2024), https://www.esquerra.cat/ca/esquerra-republicana-erc-volem-clau-caixa y https://cronicaglobal.elespanol.com/primeras-planas/20240621/erc-ensena-las-cartas-quiere-llaves-caja/864663529_0.html

cve: BOCG_D_15_195_1865

con creciente capacidad normativa fueron en su día avances importantes hacia un mayor equilibrio entre ambos niveles de gobierno y un sistema más federal que merecen, a mi entender, una valoración positiva. Sin embargo, abrir la puerta a la generalización del sistema de concierto, como ahora se propone, supondría romper de forma drástica ese equilibrio a favor de los territorios, lo que marcaría el inicio del desguace del estado federal que ya tenemos en la práctica para iniciar una deriva hacia un estado confederal disfuncional que no tiene nada que ver con el de los países a los que nos gustaría parecernos. El coste podría ser enorme.

Un buen ejemplo de la campaña de desinformación que padecemos es un reciente artículo de Joan Ridao (2024) en *El País*. Hablando de la propuesta de cesión total de la gestión de los tributos estatales a la Generalitat, el autor sostiene que

> No se trata además de ninguna rara avis en el concierto internacional, más bien lo contrario. La mayoría de sistemas federales (EE UU, Canadá o Suiza) atribuyen un notable poder fiscal a los entes subestatales, que regulan, gestionan y recaudan impuestos básicos (renta, sociedades, consumo o riqueza). Incluso Alemania o Suiza gestionan impuestos federales. Y en todos los casos, salvo el germano, las regiones hacen suyo el 100% del rendimiento de los tributos principales, al margen de la nivelación horizontal que compensa a los territorios con menores ingresos.

lo que constituye, en el mejor de los casos, una verdad a medias contada de la forma más engañosa posible. Es verdad que en los países citados los gobiernos subnacionales tienen un poder fiscal notable, como también sucede en España. Pero en ninguno de ellos se ha planteado jamás la posibilidad de que el Gobierno central, la Federación, deje de tenerlo en buena parte del territorio nacional, que es lo que se pretende ahora aquí. También es cierto que en Estados Unidos, Canadá y Suiza existen impuestos estatales (, provinciales o cantonales) sobre la renta personal y societaria, pero lo que no nos cuenta Ridao es que también existen impuestos federales sobre las mismas bases que tienen una recaudación muy superior y que generalmente son gestionados por una agencia federal, que en ocasiones también recauda los correspondientes impuestos estatales para reducir costes aprovechando la existencia de importantes economías de escala.

Hasta donde yo sé, lo más parecido a lo que ahora se nos quiere vender es lo que sucede en Alemania, donde los estados o *länder* recaudan el grueso de los impuestos que comparten con el *Bund*, la Federación, esto es, los impuestos sobre las rentas personales y societarias y el IVA doméstico. Pero incluso aquí las cosas son muy distintas de lo que dan a entender Ridao y otros portavoces nacionalistas. En sus tareas de recaudación tributaria, los estados alemanes actúan generalmente como agentes del Gobierno central, bajo su supervisión y aplicando una legislación federal uniforme en todo el país que sólo deja a los estados un cierto margen para modular al alza o a la baja los tipos de algunos impuestos menores, mientras que los ingresos tributarios se dividen a partes aproximadamente iguales entre los dos niveles de gobierno para que ambos puedan financiar sus competencias, sin necesidad de justificarlo en base al reintegro del coste de los servicios que una parte le presta a la otra. Los hacendistas alemanes con los que he hablado, finalmente, son plenamente conscientes de la ineficiencia del sistema y no suelen recomendar su adopción a países amigos que cuentan con sistemas que ellos miran con envidia. (Véase de la Fuente, Thöne y Kastrop, 2016, pp. 15-19).

cve: BOCG_D_15_195_1865

d. La solidaridad y sus límites

Como hemos visto en la sección anterior, hay también un apartado del acuerdo PSC-ERC en el que se habla de solidaridad. El texto viene a decir que Cataluña tiene que contribuir financieramente al sostenimiento de un sistema solidario de financiación que ha de garantizar un grado elevado de nivelación, esto es, que permita que, con independencia de su nivel de renta, todas las CCAA puedan prestar servicios similares con un esfuerzo fiscal también similar. Se reafirman, por tanto, los principios inspiradores del actual sistema de financiación, pero se introduce un nuevo elemento, la *ordinalidad*, que se presenta como un límite al ejercicio de la solidaridad por parte de Cataluña, y no se termina de precisar cuál ha de ser el encaje de la comunidad en ese mecanismo o cómo debería calcularse la cuantía de su aportación a la caja común.

Dos observaciones sobre este apartado. La primera es que el principio de ordinalidad es una restricción perfectamente razonable que cualquier sistema de financiación sensato respetaría de forma natural, sin forzar nada, pero hay que explicarlo bien. En contra de lo que se ha dicho en ocasiones en estas últimas semanas (véase, por ejemplo, Ruiz Jarabo, 2024) la ordinalidad no consiste en dar más al que más tiene de partida, sino en no quitarle tanto que quede en peor situacion que los beneficiarios de su solidaridad. En términos más precisos, lo que el principio exige es que la aplicación del sistema de financiación regional no altere la ordenación de los territorios en términos de recursos por habitante ajustado, calculados a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal – de la misma forma que la aplicación del IRPF no debería alterar la ordenación por renta de los contribuyentes con circunstancias familiares similares, y de hecho no lo hace.

Por ser aún más claros, calculemos en primer lugar la capacidad fiscal de cada territorio, esto es, los ingresos tributarios que tendría cada uno si todos ellos aplicasen la misma normativa (generalmente, la original del Estado) sin hacer uso de sus competencias para subir o bajar impuestos. Calculemos también su población ajustada, esto es, la población equivalente que resultaría de ajustar la población real en función del coste unitario de darle a ésta los servicios que son competencia de todas las CCAA (las “competencias homogéneas”). Dividiendo la capacidad fiscal por la población ajustada, tendríamos un indicador de los recursos por unidad de necesidad de los que dispondría de entrada cada comunidad, antes de aplicar los mecanismos de nivelación del sistema de financiación y de subir o bajar los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa. Lo lógico es que los mecanismos de nivelación del sistema se utilicen para transferir recursos desde las comunidades que cuentan con más holgura en estos términos hacia las que van más justas, reduciendo así las disparidades entre ellas, si se quiere hasta eliminarlas totalmente. Pero no sería razonable ir más allá y llegar a una situación en la que los “ricos” estén en peor situación para cubrir sus necesidades que los receptores de sus transferencias.

La segunda observación es que, de alguna manera, la redacción del texto sitúa a Cataluña fuera del sistema, pero con la voluntad de condicionar su funcionamiento sin que se acabe de entender muy bien cómo. Se dice, por ejemplo, que la financiación *de Cataluña* ha de respetar el principio de ordinalidad, cuando lo lógico sería tratar la ordinalidad como una propiedad

cve: BOCG_D_15_195_1865

exigible del conjunto del sistema y, por lo tanto, aplicable en los mismos términos a todas las comunidades. De hecho, no está nada claro cómo habría que aplicar la ordinalidad tan sólo a Cataluña. Presumiblemente, habría que garantizar que es la tercera en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, pero ¿cómo llegamos ahí desde la situación actual? ¿Le damos a Cataluña un suplemento (¿financiado cómo?) para situarla justo detrás de la Rioja y Cantabria, o reducimos la financiación de siete de las nueve comunidades que con datos de 2022 están por delante de ella? ¿De cuáles? ¿No sería más lógico rediseñar el conjunto del sistema, suprimiendo los absurdos fondos que ahora distorsionan sus resultados y estableciendo un mecanismo de nivelación que respete la ordinalidad, como ya lo hace el Fondo de Garantía?

Esta peculiar forma de esquizofrenia no es nueva -- de hecho, es aún más evidente en el apartado de financiación del actual *Estatut* y sus borradores previos-- pero supone un problema importante por dos motivos. Primero, es poco funcional: no se puede regular un sistema nacional desde una norma cuyo ámbito de aplicación es autonómico, entre otras cosas porque puede haber otras de igual rango que digan cosas distintas e incluso contradictorias. Si queremos que el sistema de financiación autonómica respete la ordinalidad, habrá que incluirlo, no en el *Estatut* o en una nueva ley reguladora de un sistema singular para Cataluña, sino en la LOFCA y habría que incorporar tal principio al diseño del sistema, en lugar de tratar de imponerlo ex post con algún parche. Y segundo, porque si quieres influir sobre las normas de un club, seguramente no deberías empezar por salirte de él. El Gobierno catalán no puede pretender situarse fuera del régimen común y a la vez influir sobre su diseño, porque entonces no estará presente en la mesa relevante y porque los demás actores no estarán muy predispuestos a escucharle en tales circunstancias, tenga o no razón.

e. La verdadera amenaza a la solidaridad no es el concierto catalán, sino las bajadas de impuestos de ciertas comunidades autónomas, especialmente Madrid

La frase que da título a este apartado se ha convertido en un elemento crucial del argumentario oficial en defensa del concierto catalán, y como tal es repetida hasta la saciedad todos los días por portavoces del Gobierno y su partido y por una legión de tertulianos y opinadores afines.[4] Se trata, sin embargo, de un intento poco convincente de confundir las cosas mezclando asuntos diferentes. La solidaridad o la redistribución entre territorios no tiene nada que ver con lo que haga cada uno de ellos internamente con sus impuestos en legítimo uso de su autonomía. Tal como está diseñado el sistema de financiación, la contribución a la caja común se calcula, con buen criterio, antes de que la comunidad baje o suba los impuestos que puede modificar y por lo tanto no depende de sus decisiones en este ámbito. Aunque Madrid, o cualquier otra comunidad, baje el IRPF a sus ciudadanos, el sistema no le asigna más ingresos y no reduce sus contribuciones a los mecanismos de nivelación, como el Fondo de Garantía. Por tanto, cuando Madrid baja sus impuestos, tiene que apechugar con las consecuencias, en forma de peores servicios o menores prestaciones. Otra cosa es que internamente esto pueda suponer una menor redistribución, pero eso no afecta a las demás CCAA y es una decisión de política interna

[4] Véase por ejemplo https://www.elplural.com/economia/montero-defiende-financiacion-singular-cataluna-senala-madrid-verdadero-ejemplo-insolidaridad_336364102

cve: BOCG_D_15_195_1865

que a la mayoría de los madrileños parece que ya les va bien, a juzgar por los resultados de las elecciones recientes. El caso catalán es muy distinto, porque aquí lo que se pretende es reducir la aportación de la comunidad a otros territorios a cuyos ciudadanos no se les da la oportunidad de votar sobre la cuestión.

En la misma línea, se suele argumentar que las comunidades que optan por bajar sus impuestos no tienen derecho a reivindicar una mejor financiación. Estoy hay que matizarlo mucho. Es verdad que nadie tiene derecho a bajar sus impuestos y luego pedir que se le compense por la pérdida de ingresos resultante. Desde luego el sistema no lo permite, como ya se ha apuntado arriba. Pero puede haber regiones, como podrían ser Murcia o la Comunidad Valenciana, que reclaman con toda la razón una mejora de la financiación porque el sistema las trata de forma muy desfavorable y que tienen gobiernos partidarios de rebajar la presión fiscal en la medida de lo posible. Aquí no hay ninguna contradicción. La valoración de si uno está bien o mal financiado ha de hacerse "a igual esfuerzo fiscal", esto es, antes de subir o bajar los impuestos que tienes cedidos. Si con ese criterio tienes motivos razonables de queja, por supuesto que tienes derecho a pedir más dinero, pero esto no prejuzga qué tienes que hacer con él. Una posibilidad puede ser usarlo para bajar tus impuestos, aceptando el inevitable precio implícito en peores servicios. Los ciudadanos ya dirán si les parece bien o no en las urnas, pero no hay un criterio moral absoluto que establezca que bajar impuestos es necesariamente malo y subirlos necesariamente bueno. Son opciones políticas igualmente legítimas.

4. A modo de conclusión

Tras leer con atención el texto pactado por el PSC/PSOE y ERC, es difícil evitar la sensación de que sus distintas partes no terminan de cuadrar entre sí. Su punto de partida es la insatisfacción ante una (inexistente), grave y persistente insuficiencia de recursos que se presenta como resultado de un sistema de financiación injusto que se lleva de Cataluña muchos más recursos de lo que sería razonable. Para resolver tan palmaria injusticia, se reclama una reforma radical del sistema, que deberá llevarnos hacia la plena soberanía fiscal de la comunidad autónoma. Esta asumirá la recaudación de todos los impuestos en su territorio, tomando así el control de las llaves de la caja con el fin de incrementar sustancialmente sus recursos, lo que comportará inevitablemente una importante reducción de su aportación a la caja común, así como un cambio muy significativo en la naturaleza del Estado, que adquirirá rasgos claramente confederales que pueden limitar seriamente la capacidad autónoma de actuación del Gobierno central.

Hasta aquí, el mensaje puede no gustarnos, pero es coherente. Sin embargo, la cosa cambia cuando entramos en la parte final del texto, en la que se habla del mantenimiento de un elevado grado de solidaridad interterritorial al que Cataluña debe contribuir, y más aún cuando añadimos las declaraciones del Gobierno en las que se afirma que la reforma propuesta no sólo no reducirá tal solidaridad, sino que mejorará la situación de todos los implicados. Salvo que las leyes de la física hayan cambiado súbitamente, no parece que los dos objetivos sean compatibles. No podemos darles las llaves de la caja a las regiones ricas que las quieran para mejorar sustancialmente su propia financiación y de paso reducir la eficacia de la recaudación tributaria, y a la vez, garantizar que el Estado sigue contando con los recursos suficientes para

cve: BOCG_D_15_195_1865

mantener la cohesión territorial (y para ejercer satisfactoriamente el resto de sus competencias, que también son importantes). El Estado podría compensar a las comunidades perdedoras, supliendo la pérdida de fondos procedentes de las que se van del sistema, pero los recursos necesarios para ello sólo pueden proceder de un aumento de los impuestos que pagan los ciudadanos de los territorios que se queden en el régimen común, o de un recorte de las prestaciones estatales que también les afectaría negativamente. Para que los que salen del sistema puedan mejorar, los que se quedan tendrán que perder de alguna forma. No hay otra.

Así pues, la tesis del Gobierno de que el acuerdo con Esquerra puede ser el punto de partida para una reforma del sistema de financiación que será buena para todos no es creíble. Habrá claros ganadores y perdedores sin que los cambios en la distribución de recursos que se atisban supongan una mejora en la equidad del sistema, y habrá también enormes daños colaterales en la forma de una pérdida de eficiencia en la recaudación tributaria y una mutación de carácter confederal en la naturaleza del Estado que podría comprometer su capacidad para ejercer de forma satisfactoria sus competencias constitucionales. La reforma del sistema de financiación territorial sería buena cosa, pero si queremos que se traduzca en una mejora habrá que buscar una vía alternativa a la que proponen ERC y el PSC. Intentémoslo. Los ingredientes esenciales de esa alternativa tendrían que ser una administración tributaria única pero realmente de todos (quizás a través de un consorcio a 16 en lugar de 15 consorcios a dos), el respeto de la ordinalidad en financiación por habitante ajustado y la conversión de las tradicionales cláusulas de *statu quo* en compensaciones transitorias. Con un poco de suerte, el susto del cupo catalán ayudará a que los más reticentes al cambio se bajen de la burra y piensen un poco más en términos de construir un sistema bueno para el conjunto del país y menos en sus propios intereses a corto plazo.

Referencias

de la Fuente, A. (2024). “Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas.” FEDEA, Serie *Food for Thought*. Colección Apuntes no. 2024-19. Madrid. https://bit.ly/3A3QpCU

de la Fuente, A., M. Thöne y C. Kastrop (2016). “Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives.” Fedea Policy Papers no. 2016/05. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-05.pdf

Generalitat de Catalunya (GenCat, 2024). Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya. https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publiques/financament-autonomic/model/financament-singular-catalunya/

PSC y ERC (2024). “Acord d´ínvestidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.” https://static1.ara.cat/ara/public/content/file/original/2024/0730/11/preacord-psc-erc-pdf.pdf

Ridao, J. (2024). “Singularidades y asimetrías en la financiación autonómica.” *El País*, 6 de septiembre de 2024. https://elpais.com/opinion/2024-09-06/singularidades-y-asimetrias-en-la-financiacion-autonomica.html

Ruiz Jarabo, I. (2024). “La atroz regresividad del concierto catalán.” *The Objective,* 26 de agosto de 2024. https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2024-08-28/la-atroz-regresividad-del-concierto-catalan/

cve: BOCG_D_15_195_1865

Implicaciones económicas, fiscales y jurídico-políticas en el estado autonómico de acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE Y ERC

Valentín Pich Rosell

Presidente del Consejo General de Economistas de España

18/11/2024

cve: BOCG_D_15_195_1865

Índice

- **Variedad de regímenes fiscales especiales**
- **Retoques a la financiación CCAA de la historia**
- **Situación económica actual y compromisos con la UE**
- **Impuestos vs financiación de las CCAA**
- **Ciclo impositivo y papel de las Agencias Tributarias**
- **Informe de la comisión de expertos 2017**
- ***A modo de conclusiones***

cve: BOCG_D_15_195_1865

Variedad de regímenes fiscales especiales

En el sistema de financiación autonómica de España existen dos regímenes principales:

- **Régimen Foral:** Aplicado en el País Vasco y Navarra, **este régimen otorga a estas comunidades la potestad de mantener, establecer y regular su propio sistema tributario.** Recaudan y gestionan la mayoría de los impuestos en su territorio y, posteriormente, aportan una cantidad acordada al Estado para financiar competencias no transferidas.
- **Régimen Común:** Vigente en el resto de las comunidades autónomas, este régimen **se basa en la cesión de determinados impuestos estatales y en transferencias del Estado. Las comunidades tienen capacidad normativa limitada sobre estos tributos** y reciben fondos adicionales para garantizar la prestación de servicios públicos fundamentales.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Dentro del régimen común, existen regímenes especiales para ciertas comunidades:

- **Canarias:** Posee un Régimen Económico y Fiscal especial debido a su lejanía y condición de región ultraperiférica, con beneficios fiscales y aduaneros específicos.
- **Ceuta y Melilla:** Cuentan con particularidades fiscales que incluyen bonificaciones en impuestos estatales para compensar su situación geográfica y fomentar el desarrollo económico.
- **Islas Baleares:** Disponen de medidas fiscales específicas para mitigar los costos adicionales asociados a la insularidad y promover el desarrollo económico

Estos regímenes reflejan la diversidad y las particularidades de las comunidades autónomas en España, adaptando la financiación a sus características específicas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Retoques a la financiación CCAA a lo largo de su historia.

LOFCA 1980 (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)

1986: Primera Reforma de Financiación
Estableció un sistema básico para financiar servicios transferidos a las comunidades autónomas.
Implicaciones económicas: Incremento de recursos en un 5,6%, con Cataluña recibiendo el 48,2% de los fondos adicionales, generando tensiones por el reparto desigual.
Deuda Pública: 88.955 millones de euros, equivalente al **43,3% del PIB.**

1992-1993: Introducción de la Corresponsabilidad Fiscal
Incremento la participación autonómica en la recaudación, cediendo el 15% del IRPF.
Implicaciones económicas: Aumento de recursos en un 6,1%, beneficiando a Valencia y Andalucía; favoreció a comunidades con mayor renta per cápita, generando desigualdades.
Deuda Pública:
•**1992**: 174.047 millones de euros, representando **el 45,4% del PIB**.
•**1993**: 225.627 millones de euros, alcanzando el **56,2% del PIB.**

cve: BOCG_D_15_195_1865

1996-1998: Mayor Autonomía Fiscal
Amplio el tramo autonómico del IRPF al 30% y establecer una garantía de ingresos basada en el PIB.
Implicaciones económicas: Incremento menor (51,5 millones de euros), beneficiando a Madrid y Castilla y León; Galicia no experimentó mejora significativa, evidenciando disparidades en capacidad recaudatoria.
Deuda Pública:
•**1996**: 319.976 millones de euros, correspondiente al **65,4% del PIB**.
•**1997**: 333.627 millones de euros, equivalente al **64,3% del PIB**.
•**1998**: 346.417 millones de euros, representando el **62,4% del PIB**.

2001: Ampliación de la Cesión de Impuestos
Cedió el 33% del IRPF e incluir el IVA y otros impuestos especiales en una "cesta de impuestos".
Implicaciones económicas: Aumento de recursos en un 3,5% (1.803,5 millones de euros), con una distribución más equitativa; Andalucía fue la menos beneficiada.
Deuda Pública en 2001: 378.883 millones de euros, alcanzando el **54,1% del PIB.**

cve: BOCG_D_15_195_1865

•2009: Reforma con Fondos de Competitividad y Suficiencia Global
Cedió el 50% del IRPF y establecer nuevos fondos para mejorar la equidad en la financiación.
Implicaciones económicas: Aumento de recursos en un 14,02% (11.597 millones de euros), favoreciendo a Cataluña y reavivando el debate sobre la equidad en la distribución de fondos.
Deuda Pública en 2009: 569.535 millones de euros, correspondiente al **53,1% del PIB.**

cve: BOCG_D_15_195_1865

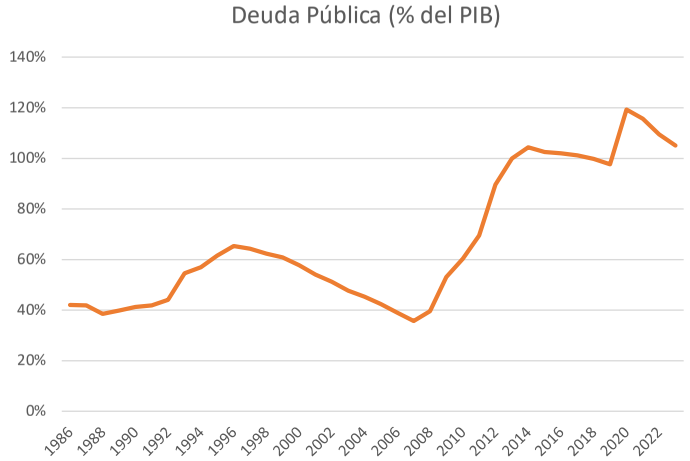
Déficit-deuda publica y compromisos con la UE

Deuda Pública:

- En junio de 2024, la deuda de las Administraciones Públicas alcanzó **1.626.065 millones de euros, equivalente al 105,3% del PIB.**
- Déficit Publico 2023: **3,6% del PIB.**

Compromisos de España con la Unión Europea en Materia de Gastos

- Reducción gradual y sostenida de la deuda pública.
- Control del déficit público, manteniéndolo **por debajo del 3%** del PIB.
- Alineación con prioridades de inversión y reformas estructurales.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Impuestos vs financiación de las CCAA

Desde hace **mas 20 años** se realiza esta obra donde llama poderosamente la atención que hemos pasado de **un numero inicial de paginas de 55 a 450 en nuestra ultima edición lo que demuestra la complejidad del sistema.**

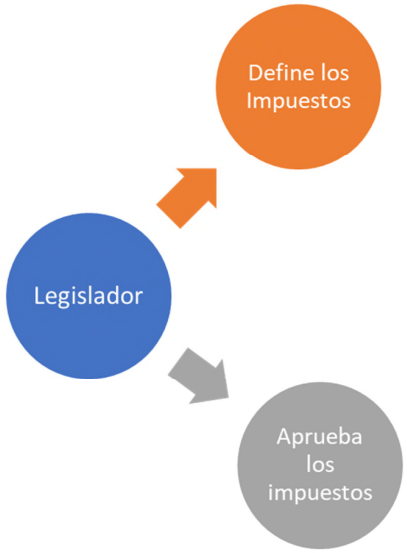
CUADRO 1 - RECAUDACIÓN TOTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILLONES DE EUROS)

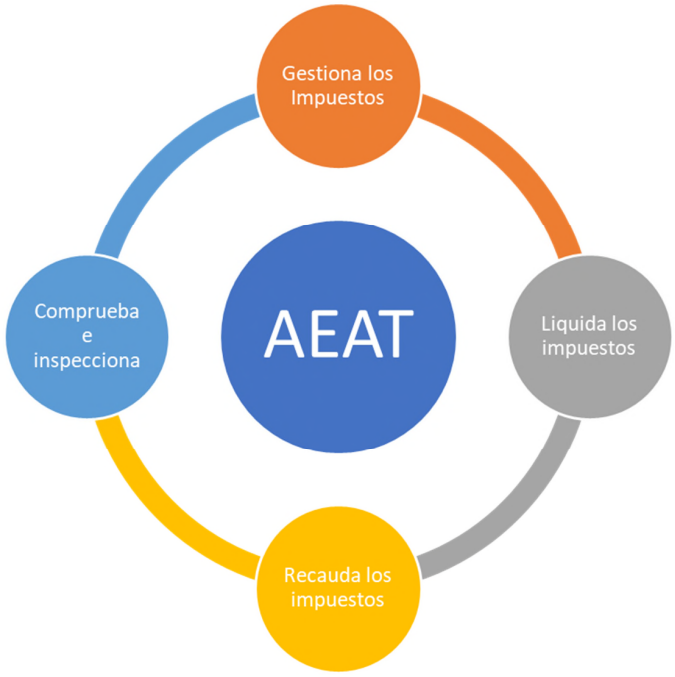
	2007	2018	2019	2020	2021	Δ∇21-20	Δ∇21-07	% 2021
IRPF	23.269,6	41.736,5	45.164,7	50.234,4	49.470,2	-1,52%	112,60%	36,80%
IP	2.009,6	1.348,1	1.355,6	1.441,2	1.451,2	0,69%	-27,79%	1,08%
ISD	2.865,2	2.539,4	2.531,8	2.403,6	3.448,0	43,45%	20,34%	2,56%
Otros directos	8.163,4	8.559,0	8.989,5	8.629,5	9.384,6	8,75%	14,96%	6,98%
Total directos	**36.307,8**	**54.183,0**	**58.041,6**	**62.708,7**	**63.754,0**	**1,67%**	**75,59%**	**47,42%**
IVA	21.442,6	35.789,6	34.885,6	36.762,2	35.411,3	-3,67%	65,14%	26,34%
IIEE	8.145,5	12.927,1	13.900,7	13.607,9	13.413,5	-1,43%	64,67%	9,98%
ITPyAJD	17.086,4	9.304,0	9.321,5	7.523,4	10.807,5	43,65%	-36,75%	8,04%
Otros indirectos	11.326,9	10.552,0	10.441,0	8.631,1	10.161,7	17,73%	-10,29%	7,56%
Total indirectos	**58.001,4**	**68.572,7**	**68.548,8**	**66.524,6**	**69.794,0**	**4,91%**	**20,33%**	**51,92%**
Tasas y otros	2.021,8	1.209,3	1.215,9	690,3	886,2	28,38%	-56,17%	0,66%
TOTAL	**96.331,0**	**123.965,0**	**127.806,3**	**129.923,6**	**134.434,2**	**3,47%**	**39,55%**	**100,00%**

Fuente: Dirección General de Tributos-SG Política Tributaria

cve: BOCG_D_15_195_1865

Ciclo impositivo y papel fundamental de las Agencias Tributarias





IRPF 2022 (Datos a 29/12 para Renta22 y 30/12 para Renta21)

Categoría	IRPF 2021	IRPF 2022	% 2022/2021
Navegación Renta WEB (n.º de contribuyentes)	18.963.773	19.847.757	4,66%
Declaraciones presentadas	22.146.077	23.005.054	3,88%
Declaraciones a ingresar	6.696.873	6.435.745	-3,90%
Importe (millones de €)	15.582,583	16.855,608	8,17%
Declaraciones con solicitud de devolución	13.883.037	15.067.229	8,53%
Importe (millones de €)	10.193,919	11.868,142	16,42%
Devoluciones pagadas	13.534.493	14.691.556	8,55%
Importe (millones de €)	9.671,675	11.269,664	16,52%

Informe de la comisión de expertos 2017

•**Excesiva complejidad y falta de transparencia**: El sistema actual es complicado y difícil de comprender para los ciudadanos y las instituciones.
•**Distribución desigual de la financiación por habitante ajustado**: La asignación de recursos no responde a criterios claros y genera inequidades entre comunidades autónomas.
•**Déficit de corresponsabilidad fiscal**: Las comunidades autónomas enfrentan limitaciones en su autonomía de ingreso y carecen de un marco institucional que les otorgue suficiente poder de decisión, tanto individual como colegiado.
•**Falta de equilibrio en el reparto vertical de recursos**: No existe un mecanismo adecuado para garantizar un reparto equitativo de recursos entre las distintas administraciones.

cve: BOCG_D_15_195_1865

A modo de conclusiones

- Aprovechar el debate para fomentar la transparencia, la búsqueda de la **corresponsabilidad fiscal y la mejora de la eficiencia del modelo.** Ya existe una variedad de regímenes especiales.
- Los compromisos y **objetivos económicos actuales condicionan** de manera significativa las decisiones y estrategias a adoptar.
- **Aprovechar los acuerdos técnicos basados en amplios consensos**, utilizando por ejemplo **el principio de ordinalidad** en la distribución de recursos.
- **Revisar y optimizar la gestión de retenciones y pagos a cuenta** para garantizar una mayor equidad y eficacia en la gestión y liquidación de los impuestos.
- **Evaluar y actualizar el modelo de la cesta de impuestos** de las comunidades autónomas, con el objetivo de mejorar su eficiencia y coherencia con las necesidades actuales.
- **Prestar mayor atención a la importancia estratégica de las agencias tributarias**, fomentando la información y la gestión compartida.
- Dado el carácter representativo territorial del Senado, podría ser interesante **plantear la conveniencia de constituir una comisión técnica de carácter transversal** que refleje con objetividad los aspectos de amplio consenso, aprovechando el contexto del debate actual.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Documentación aportada por el catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, D. César García Novoa.

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, D. César García Novoa, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

DECÁLOGO SOBRE AQUELLOS ASECTOS EN QUE LA FINANCIACIÓN SINGULAR DE CATALUÑA CONTENIDA EN EL ACUERDO OBJETO DE ESTA COMPARECENCIA ES, A MI JUICIO, CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN Y AL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El acuerdo sobre la financiación singular para Cataluña al que han llegado PSOE y Esquerra Republicana, en la medida en que se traduzca en normas jurídicas, vulnera las exigencias de la Constitución, del bloque de constitucionalidad y del conjunto del ordenamiento jurídico.

Para fundamentar esta conclusión hemos elaborado un decálogo que resume nuestros argumentos.

1º) Aunque se diga en la página 42 del acuerdo que el mismo sólo pretende aumentar la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal, estamos en realidad ante una financiación singular para Cataluña.

Más allá de los regímenes forales, el bloque de constitucionalidad no permite una financiación singular para una Comunidad Autónoma de régimen común. Sólo se admiten *singularidades fiscales* en la financiación y que esas singularidades estén integradas en un sistema de equilibrio económico, para que tales singularidades se ponderen con los datos relativos a las demás partes del territorio español y de acuerdo con el principio de solidaridad (sentencia del Tribunal Constitucional 50/2023).

Una financiación singular que no tenga en cuenta esto contraviene la “unidad del sistema tributario en todo el territorio nacional como indeclinable exigencia de igualdad de los españoles” (sentencia del Tribunal Constitucional 19/1987).

cve: BOCG_D_15_195_1865

2º) El acuerdo camina hacia una fórmula de financiación que *confederaliza* las relaciones financieras con una Comunidad Autónoma del Estado.

Ello se ve claramente cuando, en la página 47 del acuerdo, se dice que las necesidades presupuestarias de Cataluña se cubrirían en exclusiva por la Generalitat (pág.47).

Ello supone desarmar desde el punto vista financiero al Estado, convirtiéndole, en esta relación desigual, en la *hacienda débil*. En las relaciones financieras interterritoriales, la *hacienda fuerte* siempre es la que captura en la fuente la mayor parte de los recursos, aunque luego tenga que transferir una parte de ellos a otras haciendas. En el sistema de financiación diseñado en nuestro bloque de constitucionalidad (igual que ocurre en un estado federal) es el Estado quien recauda los tributos más importantes, quien dispone de la mayor parte de los recursos y quien, posteriormente, lleva a cabo las oportunas transferencias a las Comunidades Autónomas.

Esta regla se invierte para Cataluña en la financiación singular pretendida. Se aspira a que Cataluña recaude todos los impuestos y en la página 51 del acuerdo de financiación se dispone que la Generalitat hará aportaciones para sufragar los servicios que presta el Estado en territorio catalán (pág. 51), a imagen y semejanza del cupo vasco.

Extender el cupo vasco al resto de las Comunidades Autónomas, merma la posición central de la Hacienda General, sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva, según el artículo 149,1,14ª de la Constitución.

Si la Generalitat accede a través del sistema de financiación a unos 52.000 millones de euros (pág. 48), frente a los 25.600 millones que el sistema actual proporciona a Cataluña (pág. 49), estaríamos frente a más de 25.000 millones de euros de los que se privaría al Estado, sustrayendo de las arcas comunes unos recursos imprescindibles para las distintas políticas públicas.

3º) Las Comunidades Autónomas, por voluntad de nuestro orden constitucional, no tienen un sistema tributario. Un sistema tributario no es una adición de figuras impositivas, sino un conjunto racional basado en una lógica interna, que requiere que se grave, al menos,

cve: BOCG_D_15_195_1865

la renta y el consumo. Por eso quien tiene sistema es el Estado. Las Comunidades Autónomas de régimen común tienen tributos propios o cedidos, pero sólo el Estado tiene un sistema tributario.

Ello cuenta con la excepción de los regímenes forales. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en sentencia 208/2012, el régimen fiscal foral se concreta en un "sistema tributario propio" que replica la estructura del sistema tributario del Estado.

El incremento de la capacidad normativa que se atribuye en la financiación singular a la Generalitat no es sólo un aumento sustancial de la misma. Es una capacidad normativa que trata los impuestos del Estado no cedidos como impuestos propios. A ello se refiere la página 45 del acuerdo cuando habla de competencia normativa *plena* sobre tales impuestos. Si a ello se une que el acuerdo aspira a que Cataluña gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos que se aplican en su territorio, Cataluña tendría, en la práctica, un sistema fiscal propio, contra el mandato de la Constitución.

4º) En su esencia, el acuerdo implementa una fórmula que, utilizando la terminología anterior, *confederaliza* la relación del Estado con un territorio. Como ha dicho algún otro compareciente en esta comisión, no estamos ante un régimen foral, *pero se parece mucho*.

Y el régimen fiscal y de financiación de las Comunidades Forales no es extensible a otras Comunidades Autónomas.

Los sistemas especiales de País Vasco y Navarra, amparados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, han sido avalados por el Tribunal Constitucional y derivan de unos derechos históricos. Tales derechos históricos constituyen títulos de competencia material a favor de los territorios forales que escapan del marco general de distribución de competencias establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución. Pero como ha dicho el propio Tribunal Constitucional, en sentencia 158/2019, estos derechos "no son extensibles a otras Comunidades Autónomas", dado su carácter particular o excepcional.

El acuerdo estaría propiciando esa expansión de tales derechos a Cataluña. Y en tanto exigiría reformar la LOFCA, contravendría la Constitución al reconocer una financiación singular para un territorio

cve: BOCG_D_15_195_1865

que no es de ámbito foral. Lo que quiebra las reglas del Estado de Derecho y de la jerarquía normativa.

5º) Las nuevas competencias que se asignan a la Agencia Tributaria de Cataluña, a la que se le atribuye capacidad para gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos aplicables en territorio catalán, supone eliminar *de facto* la presencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en territorio catalán y su sustitución por la Agencia de Cataluña. Además, la página 46 habla de llevar a cabo el "traspaso de los medios humanos, materiales y tecnológicos por parte de la AEAT a la ATC".

Como han denunciado la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, ello debilita la eficacia de la actuación administrativa en materia de control tributario, sin que los mecanismos de cooperación previstos puedan servir a la labor de evaluar los riesgos fiscales y formular planes eficaces de control tributario.

Y ello afectará negativamente a la lucha contra el fraude, que no sólo es un objetivo indispensable de la Administración Tributaria, sino una exigencia de un sistema tributario justo proclamado en el artículo 31,1 de la Constitución. Como dijo el Tribunal Constitucional en la sentencia 73/2017, sobre la amnistía fiscal, no luchar adecuadamente contra el fraude supone "la abdicación del Estado ante su obligación de hacer efectivo el deber de todos de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE)".

6º) La financiación singular de Cataluña afecta negativamente a la solidaridad del conjunto del sistema. La solidaridad es uno de los elementos esenciales del sistema de financiación. De hecho, se prevén dos tipos de pagos de la Generalitat al Estado. En primer lugar, transferencias para sufragar los servicios que presta el Estado en territorio catalán (pág. 51), a imagen y semejanza del cupo vasco. En segundo lugar, pagos por aportación a la solidaridad.

La contribución de la Generalitat dirigida a asegurar que los ciudadanos de las otras Comunidades Autónomas puedan gozar de servicios públicos de nivel similar al catalán se condiciona a que realicen un esfuerzo fiscal también similar. La solidaridad que ofrece

cve: BOCG_D_15_195_1865

la financiación singular, por último, se condiciona al respecto al principio de ordinalidad.

El principio de ordinalidad (mantener el *orden* de las regiones por capacidad fiscal después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad) es una exigencia lógica de modulación de la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado y una exigencia para que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media. Y ha sido avalado por el Tribunal Constitucional, que lo considera un "principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial", en el Fundamento Jurídico 134 de la sentencia 31/2010, de 28 de junio.

Pero lo que no cabe es una fijación unilateral de la solidaridad en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual es al Estado a quien compete establecer los mecanismos de solidaridad (art. 158 de la Constitución). En el citado Fundamento Jurídico 134 de la sentencia 31/2010 el Tribunal Constitucional determina la inconstitucionalidad de la imposición de que se establezca como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un *esfuerzo fiscal similar* al que haga Cataluña. Y ello porque "…al Estado le corresponde, ex art. 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad".

7º) Precisamente por ello, el acuerdo singular de financiación para Cataluña es contrario al bloque de constitucionalidad porque lleva a cabo una fijación unilateral de la razón de ser del "esfuerzo fiscal". No pueden existir decisiones de una Comunidad Autónoma que afectan al conjunto de financiación del Estado. Ninguna Comunidad Autónoma tiene derecho a un nivel predeterminado de financiación. Ni puede imponer una participación o una inversión al Estado central al margen de las demás Comunidades, salvo que tal financiación se fije en el marco de la multilateralidad. Esa multilateralidad impone que las reglas de financiación sean acordadas por el Estado mediante una Ley general, debatida con todas las Comunidades Autónomas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

8º) Las decisiones esenciales en materia de financiación deben tomarse de manera multilateral, algo que contraviene el sistema de financiación singular para Cataluña. No son posibles soluciones unilaterales, pero tampoco cabe el bilateralismo.

A la multilateralidad del sistema y a la exclusión de fórmulas bilaterales de financiación se ha referido el Tribunal Constitucional en la sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña. Pero además han hecho mención a este tema las sentencias 250/1988, de 20 de noviembre, 68/1996, de 18 de abril, 192/2000, de 13 de julio, 3/2003, de 16 de enero, y 48/2004, de 25 de marzo.

La multilateralidad del sistema se encarna en las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así lo dispuso el Tribunal Constitucional en el FJ 8º de la sentencia 14/2007 de 18 de enero, relativa a la deuda histórica de Andalucía, donde se dice expresamente que "en la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público". Por tanto, es evidente que las decisiones correspondientes a estos ámbitos se deben adoptar de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano multilateral en el que estén representadas todas. Y ese órgano es, de acuerdo con el artículo 3.1 de la LOFCA, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Como dijo la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en relación con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat que preveía la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Cataluña, los órganos bilaterales son inconstitucionales si excluye o limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica. Lo que supone que las relaciones bilaterales de financiación entre el Estado y una Comunidad Autónoma de régimen común sólo se admiten si son una parte sustancial de las relaciones multilaterales.

Y el gran problema de las relaciones bilaterales entre el Estado y una Comunidad Autónoma es que si el Estado tuviese relaciones bilaterales con todas o con varias Comunidades Autónomas de régimen común el sistema colapsaría porque sería imposible la aplicación simultánea de todos esos acuerdos bilaterales. Lo que el

cve: BOCG_D_15_195_1865

Estado debería invertir en cada Comunidad Autónoma aplicando cada criterio bilateral superaría la cantidad total a repartir entre todas.

Por eso, la citada sentencia del tribunal Constitucional 31/2010 dice, en su Fundamento Jurídico 13, que “el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)”.

Por ello, el acuerdo de financiación singular para Cataluña también contraviene el principio de coordinación.

9º) El acuerdo va también contra las exigencias de coordinación del sistema, que es la garantía de esa multilateralidad. La coordinación asegura “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”– sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, FJ 2º -, y resulta negada por la bilateralización de decisiones que afectan al conjunto del sistema. Las decisiones esenciales en materia de financiación deben ser tomadas de forma coordinada, entre el Estado y las Comunidades Autónomas en su conjunto.

10º) Además de todo lo señalado, que Cataluña disponga de un sistema fiscal propio le facultará a crear incentivos fiscales y atraer empresas, ejerciendo unas competencias que otras Comunidades de régimen común no tienen. Ello supone introducir el germen de una competencia fiscal desleal. Y puede provocar el establecimiento de ayudas de Estado que tengan la condición de selectivas desde el punto de vista territorial, contra el criterio del Derecho de la Unión Europea.

César García Novoa

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 168

VI. Diarios de Sesiones celebradas por la Comisión General de las Comunidades Autónomas

CORTES GENERALES
DIARIO DE SESIONES
SENADO
XV LEGISLATURA
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 1

COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.ª LUISA FERNANDA RUDI ÚBEDA

Sesión celebrada el viernes, 8 de noviembre de 2024

ORDEN DEL DÍA

Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo, D. Santiago Lago Peñas, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000143. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del Director General del Instituto de Estudios Fiscales, D. Alain Cuenca García, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000144. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia de la inspectora de Hacienda del Estado y Presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, D.ª Ana de la Herrán Piñar, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000145. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), D. Desiderio Romero Jordán, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000146. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 2

Se abre la sesión a las once horas y cinco minutos.

La señora PRESIDENTA: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías.

Damos comienzo a la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Procede, como es habitual, la aprobación del acta de la sesión anterior, celebrada el día 26 de junio de 2024. El acta ha sido repartida entre los miembros de la comisión.

Si no hay ninguna alegación que hacer, ¿la podemos aprobar por asentimiento? *(Asentimiento).*

La damos por aprobada.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA DE LA UNIVERSIDAD DE VIGO, D. SANTIAGO LAGO PEÑAS, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000143. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Recuerdo a sus señorías que ha habido un acuerdo de la mesa y portavoces de esta comisión para celebrar una serie de comparecencias de personas expertas que nos puedan asesorar sobre materia de financiación autonómica y, de manera especial, sobre los acuerdos firmados entre Esquerra Republicana de Cataluña y el PSC-PSOE en cuanto a la modificación de la financiación autonómica.

Antes de dar la bienvenida al compareciente, les recuerde que, tal y como decidimos en la reunión de mesa y portavoces, los comparecientes tendrán a su disposición un tiempo de treinta minutos, aproximadamente, para exponer su ponencia. En cuanto a los representantes de las comunidades autónomas que podrían hacer uso de la palabra, no tenemos ningún representante. Tenemos un representante de comunidad autónoma, pero no a nivel de Gobierno, no a nivel de consejero ni de presidente, con lo cual asiste a la sesión, pero no tiene uso de la palabra. Y en cuanto a senadores por designación autonómica inscritos en el registro de oradores, tampoco tenemos ninguno. Por tanto, finalizada la intervención del ponente, pasaremos a la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios, que tendrá una duración de cinco minutos. Después de la ronda de portavoces tendrá la palabra de nuevo el compareciente, si así lo desea, y, en principio, salvo excepciones, daríamos por finalizada la comparecencia en ese momento.

Como les decía, quiero dar la bienvenida, en nombre de toda la comisión, al catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago —aunque pone Vigo en el orden del día porque, según nos comenta, hace muy pocos días que ha cambiado de facultad—, don Santiago Lago Peñas, para informar, como les explicaba, sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas, en el Estado autonómico, del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y Esquerra Republicana de Cataluña de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

Reitero el agradecimiento y, profesor Lago, tiene la palabra.

El señor LAGO PEÑAS (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago): Muchas gracias.

La verdad es que para mí es un privilegio poder estar aquí con ustedes hablando sobre uno de los asuntos que me ocupan en el terreno de la investigación y de la transferencia desde hace décadas, y que creo que, efectivamente, es uno de los asuntos en agenda, en cartera, con el que tendremos que lidiar en los próximos años.

Comenzaré mi intervención con tres clarificaciones. *(Apoya su intervención con una presentación digital).* La primera es que yo no voy a hablar de la dimensión política del acuerdo. No voy a tratar de responder a las preguntas que aparecen ahí ni a otras similares sobre si este acuerdo es un ingrediente necesario para volver a la normalidad o si es bueno que fuerzas independentistas acuerden y encaucen conflictos. Me parece que venir al senado a hablar sobre todo este tipo de cuestiones sería excederme en mis capacidades y en mis obligaciones. Son los senadores y senadoras y los diputados y diputadas

cve: BOCG_D_15_195_1865

quienes deben hablar sobre estas cuestiones y quienes deben llegar a soluciones. Son ustedes quienes deben responder a estas preguntas.

Tampoco me voy a referir a interpretaciones o desarrollos del acuerdo diferentes a su literalidad. Se han planteado ya diferentes interpretaciones del texto. Yo no voy a entrar en esto, porque me parece que me debo al análisis riguroso y, por tanto, al análisis de los textos y de los documentos que están sobre la mesa. Lo que voy a hacer es referirme a las implicaciones económicas y financieras, centradas en las que tienen que ver con la financiación autonómica, para que ustedes puedan contar con más información, con más elementos de juicio a la hora de responder a esas preguntas del primer bloque señalado, pero incluso también a la hora de intentar, en su caso, transitar por la segunda de las cuestiones anotadas en esta transparencia.

Es importante aclarar esto porque, por supuesto, todos tenemos nuestra opinión, pero mi valor añadido aquí es hablar sobre las consecuencias económicas y financieras de la literalidad del texto.

El contenido del acuerdo, en lo que atañe a la financiación autonómica, plantea tres grandes objetivos centrales. El primero es la plena autonomía financiera del Gobierno autonómico catalán. El segundo objetivo es el protagonismo de la bilateralidad en las relaciones entre la Generalitat y el Gobierno central. Y el tercer objetivo es el incremento sustancial de los recursos para Cataluña por la vía de una reducción de la aportación a la nivelación interterritorial. Estos son los tres objetivos declarados de forma expresa, de forma explícita, y en el texto se plantean dos cambios fundamentales que serían los que permitirían el cumplimiento de esos tres objetivos: en primer lugar, sustituir la Agencia Tributaria del Estado, la AEAT, por una agencia tributaria catalana para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña, con un aumento sustancial de la capacidad normativa sobre ellos; y, en segundo lugar, el segundo cambio sería que, frente a las fórmulas implícitas de nivelación —y explícitas también— en el sistema de financiación de régimen común, se plantea la creación de una aportación catalana a las finanzas del Estado, que compensaría tanto por el coste de los servicios de la Administración central que benefician a Cataluña, como por una contribución a la nivelación interterritorial. Por tanto, hay tres objetivos y dos instrumentos, o dos cambios fundamentales, respecto al modelo que tenemos hoy en territorio común: sustitución de la Agencia tributaria estatal por una agencia tributaria catalana para la gestión de todos los tributos, e instauración de una cuota, de una aportación catalana, con ese doble componente de contribuir a los gastos comunes de la Administración central y de aportar a la nivelación.

La literalidad del acuerdo nos sitúa, sin ninguna duda, en un escenario de concertación tributaria. Se concierta la exacción de tributos en Cataluña con la nueva Administración tributaria catalana. Eso es un concierto y nos sitúa en una lógica próxima al sistema foral que tenemos hoy en día en España. No digo que sea idéntica, sino próxima. Y digo que no es idéntica, sobre todo y especialmente por dos motivos: primero, porque hay una apelación expresa a una contribución a la nivelación interterritorial —esto lo diferencia del sistema foral— y, en segundo lugar, porque el alcance de las competencias normativas de la Generalitat estarían pendientes de definir frente al caso foral en la actualidad, en el que las restricciones reales y efectivas al uso de la capacidad normativa son las vinculadas a la armonización de tributos en Europa. Realmente, la capacidad del Gobierno central para limitar esa autonomía en el espacio foral hoy es muy muy escasa. En ambos casos, existe indefinición.

En las últimas semanas se ha insistido en que el texto es un acuerdo abierto que, obviamente, va a requerir negociación y una aprobación legislativa. Son cambios que afectan al marco legislativo y al marco de la legislación orgánica. No son leyes ordinarias, hay que tocar legislación orgánica. No sé si también sería necesario tocar la Constitución; ahí no me atrevo a entrar. No soy experto en derecho constitucional y, por tanto, no me voy a pronunciar. Lo que sí tengo claro es que toca legislación orgánica, toca la LOFCA, que habría que modificar para poder encajar este acuerdo. Por tanto, es un acuerdo que, necesariamente para su ejecución, para su implementación, requeriría su paso por las Cortes y el logro de mayorías absolutas.

¿Cuáles son las consecuencias financieras? Voy a hablar de las consecuencias sobre la financiación de Cataluña y, por tanto, en el negativo, en el inverso, cuál sería la consecuencia para el resto de España. Obviamente, cuando hablamos de estas cuestiones, hablamos de juegos de suma cero: lo que uno ingresa de más, los otros van a tener que financiarlo, soportarlo o reducir sus recursos en la misma medida.

Es imposible hacer hoy una estimación precisa de los efectos potenciales de este acuerdo. Y no es posible porque, como antes veíamos, hay elementos abiertos que son fundamentales. La cuantía de la aportación a la nivelación, por ejemplo, hace que sea francamente imposible hacer un cálculo preciso. No podemos decir: esto va a suponer 4500 o 7800 euros. Es imposible. Lo que sí podemos hacer es dar intervalos de confianza. Sabemos que el impacto podría estar entre estos límites, y esos intervalos dependen fundamentalmente de lo que supongamos que acabaría siendo —hablo en condicional— el grado de nivelación.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 4

Las estimaciones de Ángel de la Fuente sitúan ese impacto —con datos del año 2022, que es el último ejercicio con datos liquidados— entre 6600 y 13 200 millones de euros, lo que supondría para Cataluña aumentar su financiación entre un 25 y un 50 % —hoy en día está ligeramente por encima del 100 %, el 101 %, por lo que supondría pasar al 126 o incluso al 150—, y según cálculos de Fernández Leiceaga y míos, sin solidaridad, es decir, imaginándonos que esa cuota, esa aleatoriedad, fuese cero, la Hacienda catalana aumentaría sus ingresos en casi 5300 millones de euros si la contribución a los gastos comunes, a esa aportación a la caja común para financiar servicios no descentralizados, se hiciera en función del PIB y una cantidad mayor se hiciera en función de la población. Al ser un territorio desarrollado su cuota en España de PIB es significativamente superior a su cuota por población. Por tanto, estamos hablando de importes elevados, de importes que se sitúan en los miles de millones de euros, con un abanico bastante amplio.

En el caso de nuestras propias estimaciones, si hubiese solidaridad lógicamente esas dos cifras, la de 5300 millones y la de 9 millones, se reducirían de forma proporcional. Es decir, si tuviésemos un acuerdo en el que la contribución de Cataluña, la nivelación, fuese de la mitad, del 50 % de la que existe hoy en día, estas cifras se reducían justo a la mitad. Es un ejercicio, una simulación, y no se pueden tomar como cifras cerradas. Es una estimación del orden de magnitud de los efectos; tomémoslo de esa manera. El acuerdo aumentaría muy sustancialmente los recursos de la Hacienda catalana y reduciría los recursos para el resto de comunidades autónomas o para la Administración central.

En cuanto al asunto de la nivelación, que está abierto, es verdad que son cuestiones que hay que plantear también en términos dinámicos. Quiero decir que una cosa es la nivelación que pudieras pactar en el primer año, en el primer momento, y otra muy diferente es la nivelación que podríamos tener al cabo de cinco, diez o quince años. Lo hemos visto en el pasado: las mayorías parlamentarias y la necesidad de lograr acuerdos en las Cortes pueden hacer que se renegocien y se revisen a la baja acuerdos de contribuciones. Por tanto, esto es una incógnita. Sabríamos la cuota de nivelación o de solidaridad que se produce al inicio del año, pero no tendría por qué mantenerse en el tiempo, dependería de las dinámicas políticas que se produjeran en adelante.

El hecho de tener hoy en España un sistema foral, que es un sistema extraño en el mundo —no hay ningún país federal que tenga algo parecido al sistema foral en una parte de su territorio—, nos permite a los españoles ver más allá, anticipar efectos, imaginarnos qué podría pasar mucho mejor que ciudadanos de otros países que no tienen esa experiencia. Es verdad que esta propuesta no es el sistema foral, pero se le parece mucho. Por tanto, es lógico que los analistas utilicemos ese experimento que es el sistema foral que tenemos en España para proyectar posibles efectos de cambios en la misma dirección.

De todas maneras, los efectos económicos no se limitarían a estos efectos financieros, a estos efectos de incremento de recursos para la Hacienda catalana a costa del resto de las haciendas. La realidad es que la Administración central hoy afronta un déficit estructural muy importante, y este déficit condiciona la financiación de sus propias competencias y de los compromisos de pago que la Administración central tiene de diverso tipo. A veces cuando uno escucha algunas discusiones da la sensación de que la Administración central lo que hace no es importante —es como si sobrase, a veces—, y la realidad es que cuando analizas el presupuesto de la Administración central te das cuenta de que lo que hace la Administración central también es muy importante, tanto en los bienes y servicios que provee como en sus responsabilidades de gasto: defensa nacional, sin ninguna duda; Justicia, sobre todo en aquellos sitios en los que no está parcialmente descentralizada; seguridad ciudadana; infraestructuras con sentido de Estado; por supuesto los intereses de la deuda, que es un pago insoslayable —no podemos evitar pagar esto—, la financiación a las corporaciones locales, que son más de 20 000 millones de euros, con cifras del año 2023, o las aportaciones a la Unión Europea.

A la Administración central no le sobra dinero y tiene un déficit estructural importante. Este es un asunto que tenemos que destacar, sobre todo porque con esos déficits estructurales elevados, con esa falta de recursos estructural, la capacidad que tiene la Administración central de afrontar choques asimétricos como los que hemos vivido en los últimos quince años —la gran recesión, la pandemia, la crisis inflacionaria, ahora desgraciadamente lo que nos ha ocurrido en Valencia—, la capacidad financiera para afrontar todo este imprevisto es un elemento muy importante. Si no tenemos una Administración central con suficientes recursos, no vamos a tener capacidad como país para afrontar estos retos. Por supuesto, es importante que la Unión Europea participe; es importante que la Unión Europea ayude —lo hizo especialmente en la pandemia y también los efectos de la DANA se verán parcialmente compensados por las ayudas europeas, por una parte, de los Fondos Next Generation—, pero no podemos fiarlo todo a eso, necesitamos tener capacidad y colchón. A la Administración central no le sobran recursos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 5

En segundo lugar, si la Administración central pierde capacidad tributaria, pierde capacidad de recaudar recursos, pierde autonomía. La ratio entre deuda y producto interior bruto, que en España es muy elevada, está por encima del 100 %, como saben ustedes, se aguanta porque tenemos una base tributaria importante, porque la Administración central tiene capacidad de cobrar impuestos en prácticamente todo el territorio español sobre ese PIB. Digamos que eso es lo que respalda la deuda. Es como cualquiera de nosotros que tenga una hipoteca con el banco, lo que respalda el pago mensual son los ingresos mensuales: los salarios, las pensiones; eso es lo que respalda. Si nosotros vemos reducidos nuestros ingresos mensuales, obviamente nuestra capacidad de hacer frente a los pagos cambia y la percepción que tendrán, en nuestro caso el banco, pero en el caso de España los mercados financieros internacionales, puede cambiar. Eso se nos puede complicar, lo hemos visto en el pasado, no es fantasía. Los mercados financieros internacionales nos pueden poner las cosas muy difíciles si pierden confianza, si consideran que los compromisos de pago pueden no ser satisfechos. Esto, obviamente, significaría una pérdida de *rating* crediticio y significaría una elevación de la prima de riesgo y sería un coste que soportaríamos todos. Si hiciéramos algo como quitarle capacidad tributaria adicionalmente a la Administración central, al menos tendría que haber una transacción de deuda soberana del Estado español a las comunidades autónomas en las que se produjera ese cambio.

En tercer lugar —esto es importante, porque en el acuerdo se plantea que se va a comenzar el proceso con el IRPF—, la inexistencia de un IRPF federal no tiene parangón en los países federales. Es decir, los Gobiernos centrales de todos los países federales, el Gobierno federal de Estados Unidos, en Suiza, en Canadá, en Australia, en Alemania, todos tienen un IRPF que abarca el conjunto del territorio. Nadie renuncia a eso, y nadie renuncia a eso porque el IRPF es el principal tributo y es un tributo especialmente importante para definir la progresividad del sistema fiscal, para definir criterios distributivos o para implementar medidas que se apliquen de manera igualitaria a toda la población. De hecho, en estos momentos estamos discutiendo sobre la importancia que tendría generalizar la obligación de la declaración del IRPF para poder tener información sobre todos los hogares españoles y de esa manera poder actuar, de forma rápida y precisa, ante contingencias inesperadas. Ojalá que no tengamos nunca que utilizar esto, pero en los últimos años hemos tenido que aplicar medidas: en la pandemia, en la crisis inflacionaria, y lo hemos tenido que hacer de manera un tanto grosera o bruta y no refinada porque no tenemos información de todos los hogares. Por tanto, en la medida en que más territorios de España dejaran de estar sujetos a un IRPF estatal gestionado por el Estado, tendríamos más dificultad para implementar pautas y patrones de redistribución; pero también para poder actuar de forma bien identificada y rápida ante crisis como las que hemos vivido en los últimos años.

Acabo ya con la última transparencia. La fragmentación territorial de la gestión tributaria complicaría la labor recaudatoria y el control del fraude. Es muy importante para la gestión recaudatoria —la gestión tributaria, la inspección— que haya flujos informativos que funcionen muy bien, que la información se comparta en tiempo real. Cuando esto deja de ocurrir se abren ventanas para estrategias de ocultación y estrategias de defraudación. La experiencia que tenemos en España —tenemos algo de experiencia ya— nos la da el sistema foral, pero también nos la da el régimen común en aquellos tributos gestionados por las agencias autonómicas.

Teóricamente, sería factible tener un sistema con muchas agencias y que funcionaran perfectamente, que la información circulase perfectamente, que hubiese coordinación, que no hubiese costes en este terreno, pero la experiencia española nos muestra que, al menos hasta el momento, no lo hemos conseguido; no hemos conseguido que esto funcione de forma perfecta. No lo han conseguido los alemanes, que es un caso de agencia tributaria descentralizada que no funciona bien; funciona mal. El hecho de que nosotros aboguemos por una fragmentación de la Agencia Tributaria desde luego no nos ayudaría en nada en este frente y la evidencia empírica de que disponemos es que nuestro fraude fiscal estaría por encima de la media. Es posible que se haya reducido algo en los últimos años, pero estamos por encima de la media en el conjunto de la zona euro. Por tanto, no podemos jugar con esto, no podemos afrontar riesgos en este terreno; no deberíamos hacerlo.

Y el último punto: la cesión del impuesto sobre sociedades con capacidad normativa a más comunidades autónomas de las que hoy ya lo tienen, como las forales, agravaría los riesgos de competencia fiscal nociva y aumentaría los costes de cumplimiento para los contribuyentes, porque es evidente que cada vez más las empresas expanden sus actividades, muchas empresas tienen establecimientos, tienen actividad en más de una comunidad autónoma y desde luego en más de un país también, y esta fragmentación les complicaría su gestión. Pero me preocupa más lo que tiene que ver con la competencia fiscal nociva, con el uso de los impuestos, para atraer bases imponibles de otros territorios.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Los que nos dedicamos a esto sabemos que no todos los tributos son susceptibles de descentralización de la misma manera. Algunos son malos candidatos para ser descentralizados, muy malos candidatos, y me refiero a la descentralización con capacidad normativa. Si estuviéramos hablando de una participación territorializada, como en el IVA o en impuestos especiales, no habría estos problemas. No sería tampoco una buena idea la recaudación en el impuesto sobre sociedades porque fluctúa mucho en el ciclo, y no es bueno que las comunidades autónomas tengan fluctuaciones muy intensas en sus ingresos, ya que la mayor parte de su gasto se va a sanidad, a educación o a servicios sociales, que tienen una pauta muy estable en el gasto y es difícil hacer recortes y operaciones, seguir el ciclo. Pero en una descentralización con capacidad normativa se producirían efectos negativos. La literatura insiste en ellos y recomienda que no sea una figura que se descentralice. También lo hace con respecto a los impuestos sobre la riqueza, pero esa es una cuestión que no toca hoy. El impuesto sobre sociedades no sería un buen candidato para ser descentralizado, insisto, por estos problemas de competencia. Por tanto, me gustaría ser más positivo, me gustaría encontrar menos problemas, pero la literalidad del acuerdo me lleva a estas conclusiones que espero les ayuden a entender la situación.

Gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, profesor Lago Peñas.

Tal y como hemos comentado, vamos a iniciar ahora el turno de portavoces de los grupos parlamentarios.

En primer lugar, tiene la palabra, por parte del Grupo Parlamentario Mixto, el senador Gordillo Moreno.

El señor GORDILLO MORENO: Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias, profesor Lago, por su comparecencia ante esta comisión.

Como experto en economía, sobre todo especialista en Administración autonómica o regional, querría hacerle algunas preguntas. En su exposición ha hecho referencia a algunos aspectos, pero quisiera un poco más de concreción, si es tan amable de ofrecérmela, sobre algunas cuestiones.

En primer lugar, el modelo, a nuestro juicio, el modelo pactado entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya tiene dos fundamentos. Le aclaro que yo soy senador por Vox —no se lo he dicho antes— y estoy integrado en el Grupo Mixto. En primer término, que la Agencia Tributaria de Cataluña recaude todos los impuestos soportados en Cataluña sería uno de ellos, y esta función naturalmente la realiza ahora la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la AEAT. A nuestro juicio, la fragmentación de la agencia estatal en una serie de entidades de menor escala incrementará significativamente los costes de la gestión, reducirá su eficacia y, además, relegará al Estado a una posición subordinada. Ya lo hemos visto en Alemania: los *länder* recaudan el grueso de los impuestos, tienen dieciséis agencias tributarias y su funcionamiento, según muchos criterios, deja mucho que desear. Le preguntaría qué valoración hace usted acerca de delegar la recaudación en la Agencia Tributaria de Cataluña o en el resto de las regiones, en el caso de aplicarse para cualesquiera otras regiones; si no sería más ineficiente, si se perderían economías de escala, si conllevaría mayor coste e ineficiencias o si incluso podría derivar en un incremento del fraude fiscal.

El segundo pilar de la financiación singular que se nos plantea es que la Generalidad se quede con esta recaudación pagando una compensación, lo que se viene a llamar el cupo catalán, por los servicios prestados por la Administración General del Estado a Cataluña y una cuota transparente y explícita de solidaridad. Como vemos, es muy similar al sistema de concierto ya vigente, y en este sistema una crítica muy repetida es que la transparencia brilla por su ausencia. Nadie ha visto nunca los cálculos objetivos que se supone que hacen para calcular la compensación. Lo que sí vemos, profesor, es que, sistemáticamente, por el lado del gasto se infravaloran los servicios que presta el Estado y por el de los ingresos se exagera la parte que les corresponde de los impuestos indirectos, cuya recaudación no está totalmente transferida. Y le pregunto si considera usted que el sistema propuesto es equivalente al ya existente de concierto en el que existe una gran opacidad.

Por otra parte, consideramos que este sistema es una singularidad. Es único en el mundo. Usted ha hecho alguna referencia a esto en su exposición. Solo existe en España y es consecuencia, en el caso del llamado cupo vasco, de una peculiaridad histórica o de un accidente histórico, como queramos llamarlo. Y viene a ser, como he dicho, una singularidad que, en la actualidad, puede ser soportable por el peso relativo del País Vasco y de Navarra. Supone un 7 % o un 8 % del producto interior bruto. Pero lo cierto es que el peso de Cataluña es mucho mayor, es casi de un 20 %. Y cabría preguntarse si el sistema propuesto es viable para unas cuentas públicas cuya situación es ya de por sí muy mala.

El acuerdo afirma, por otra parte, que la financiación de la Generalidad debe experimentar un aumento sustancial, lo que inevitablemente reducirá su contribución, lógicamente, al fondo común del Estado. Y

cve: BOCG_D_15_195_1865

dado el peso de Cataluña, al que me he referido antes, un aumento sustancial podría llegar a suponer miles de millones de euros, y esto supondría dos efectos: uno, que habrá menos recursos para repartir, porque habrá que sacarlo de algún sitio, de impuestos o deuda. ¿Y podría esto derivar, profesor, en más impuestos o menos servicios en el resto de las regiones? ¿No atentaría contra la solidaridad entre regiones, rompiendo el régimen común e incrementando las desigualdades? Y en última instancia —y ya termino—, ¿considera usted que este sistema es realmente beneficioso y bueno para el conjunto de España?

Le reitero mi agradecimiento por su colaboración y por su presencia en esta comisión.

Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, profesor Lago.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Gordillo Moreno.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gracias.

Buenos días presidenta.

Buenos días, señorías.

No voy a hacer uso de la palabra, porque no he podido escucharle. He llegado tarde y sería muy osado por mi parte tomar la palabra.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer Martínez.

Por el Grupo Parlamentario Vasco, tiene la palabra la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Y gracias, señor Lago, por su intervención.

En primer lugar, quiero agradecerle su honestidad cuando dice que no va a incidir o que no va a hacer una valoración de la parte política, y también en cuanto a que no puede hacer una estimación precisa del alcance del acuerdo porque precisamente es un acuerdo político. Entiendo que ahí lo único que se pueden hacer son estimaciones.

Me parece extraño que hable del sistema foral. Conozco sus opiniones al respecto, pero ha dicho que es extraño y que es un experimento, un sistema, el del concierto y el del cupo, que rige en la relación fiscal y financiera del Estado con Euskadi, que tiene más de ochocientos años de antigüedad y que, en forma de concierto, alcanza los últimos ciento cuarenta años; y que rige en la relación confederal de Euskadi con el Estado. Pero sé que lo conoce; sé que sabe que el concierto está contemplado en el bloque de constitucionalidad; que la Constitución no creó el derecho, sino que simplemente lo reconoció, y que, además, también está avalado por la Unión Europea a través de distintas sentencias.

Me hubiera gustado que en su intervención esta comparación no se hubiera dado; que en este debate sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas, el debate sobre el acuerdo de financiación singular de Cataluña, en este acuerdo político, no hubiera buscado ni siquiera eventuales explicaciones ni eventuales necesidades o comparaciones con el sistema del concierto o con el sistema de convenio, puesto que la viabilidad del sistema de financiación de régimen común o de los sistemas singulares que dentro de él se puedan pactar, o fuera de él, no dependen ni del concierto ni del convenio. Y por eso, me hubiera gustado más, porque sé que usted lo conoce, que nos hubiera hablado —y esta sería la pregunta— del sistema de la LOFCA, que ha venido lastrado por las decisiones adoptadas en su diseño inicial y que se ha convertido en un sistema opaco que no garantiza la financiación y la suficiencia de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, y que probablemente también eso haga que estemos en este momento en unos debates en los que, insisto, no se deberían hacer comparaciones con sistemas que son plenamente legales, que están totalmente incorporados y que, desde luego, en ningún caso se puede hablar de que sean un experimento, pero sí de un sistema de la LOFCA que no ha funcionado ni en su diseño inicial ni en las siguientes modificaciones que ha tenido.

Nada más, y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano Varela.

Por el Grupo Parlamentario Plural en el Senado, parece que la señora Da Silva no está.

Pasamos entonces al Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia.

Tiene la palabra la senadora Bailac Ardanuy.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, moltes gràcies, presidenta.

En primer lloc agrair la compareixença del senyor Lago i les explicacions detallades que ha donat al llarg de la seva intervenció. En primer lloc, crec que correspon, doncs en aquest cas, em correspon a mi com a representació d'Esquerra Republicana al Senat, poder aportar un cert context sobre l'origen d'aquest acord, sobre el que versarà totes les compareixences en aquesta comissió. I el context és ni més ni menys que d'una situació continuada de dèficit fiscal que ve patint Catalunya en les darreres dècades, que ha arribat a ser de 22.000 milions d'euros a l'any 2021, representant un 9,6 % del producte interior brut. Cal recordar que les darreres dècades aquest dèficit fiscal ha arribat a suposar una magnitud del 10 % del producte interior brut i per tant això és el que ens fa reconèixer que Catalunya pateix un dèficit fiscal estructural i constant i elevat amb el sector públic central. De fet, amb les dades actuals, Catalunya és la tercera… *(La senyora presidenta adverteix que no s'escolta la interpretació).*

Sí, moltes gràcies. La veritat és que no sé en quin punt, en quin punt m'he quedat... *(La senyora presidenta adverteix que no s'escolta la interpretació).*

D'acord, moltes gràcies. Torno a començar agraint, doncs la participació del senyor Lago, en aquesta ronda de compareixences de persones expertes sobre l'acord que va subscriure Esquerra Republicana per millorar la situació de dèficit fiscal que pateix Catalunya i començava aportant un cert context sobre d'on sorgeix aquest acord. Amb aquest acord parteix de la constatació durant dècades…*(La senyora presidenta adverteix que no s'escolta la interpretació).*

D'acord, havia donat les gràcies al compareixent. Intentava aportar un cert context sobre...sobre d'on sorgeix aquest acord després de constatar durant dècades la situació de dèficit fiscal que pateix Catalunya, que ha arribat a ser, a representar el 10 % del producte interior brut, que a l'any 2021 va suposar 22.000 milions d'euros i, per tant, constata que Catalunya pateix un dèficit fiscal estructural constant i elevat amb el sector públic central. De fet, el compareixent es referiria a aquests imports elevats que suposaria la posada en marxa d'aquest nou sistema de finançament... *(La senyora presidenta adverteix que no s'escolta la interpretació).*

Sí, moltes gràcies, presidenta.

El compareixent es referia als elevats imports que suposaria l'entrada en funcionament d'aquest nou model de finançament singular per a Catalunya, amb la magnitud de milers de milions. I efectivament, això es correspon amb la magnitud de desenes de milers de milions de dèficit fiscal que anualment afronta Catalunya i que reverteix amb un infrafinançament dels serveis públics catalans. S'ha donat també context internacional i s'ha comparat la situació de l'Estat espanyol amb el d'alguns Estats federals. Aquí només referir que els nivells de sobirania fiscal dels Governs intermedis en estats federals és més elevat que el que actualment tenen les comunitats autònomes a l'Estat espanyol, on el govern central acapara la recaptació dels impostos si ho comparem amb els nivells de recaptació que els Estats que s'han mencionat tenen. Tinc les dades. Crec que no cal entrar a detallar-les, sinó que amb la idea general queda que clar l'apunt.

Respecte d'una de les alertes que feia el ponent quan deia que l'administració central afronta un dèficit estructural i que no li sobren diners aquí he de compartir una reflexió i és que existeixen a l'Estat espanyol ministeris que basats en competències que són exclusives de les comunitats autònomes. Per tant, segurament el que caldria fer no som nosaltres qui hem de plantejar aquesta reforma, però potser el que cal plantejar és l'aprimament de l'estructura ministerial de l'Estat, atenent a la circumstància que moltes de les competències sobre les que versen aquests ministeris ja han estat transferides i són exclusives de les comunitats autònomes.

També s'ha parlat amb del principi de solidaritat, en el moment dels càlculs es deia, si s'aplica un principi de solidaritat, que ja ha quedat clar que si, en l'acord queda clar que sí, que ha de ser una solidaritat limitada pel principi d'ordinalitat, i que, per tant, no afectaria negativament a la resta de comunitats autònomes. De fet, tornant a les referències internacionals als mecanismes d'anivellament dels estats federals, com Alemanya, Suïssa, Canadà i els Estats Units no alteren substancialment l'ordre dels territoris abans i després de la seva aplicació. És a dir, no alteren l'ordinalitat que és allò que es pretén resoldre amb aquest nou sistema de finançament singular.

També sobre la coordinació en relació a evitar el frau fiscal. De fet, la situació actual estem d'acord que és molt millorable, en relació a compartir informació i a la coordinació. De fet, si es compleix l'acord, tal com ha estat previst, s'ha de dotar l'Agència Tributària de Catalunya del personal necessari per poder combatre aquest frau fiscal i l'Agència Tributària de Catalunya, precisament, ja té experiència en aquesta labor perquè ha fet aflorar, l'any passat 286 milions d'euros de frau, i en l'any 2022, 294 milions d'euros de frau fiscal.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Per tant, tot el compromís perquè aquest nou model de finançament singular continuï fent aflorar el frau fiscal que pugui existir i millorant, doncs, aquests elements d'intercanvi d'informació i de bases de dades comunes que a dia d'avui no existeixen.

I per últim, s'ha parlat de l'impost de societats i del que podria suposar la seva accessió al 100 %. La seva descentralització. De fet, el que ens preocupa molt més que això, és la situació que vivim actualment i sobre la que m'agradaria preguntar-li, perquè entenem que la situació actual, podríem dir de *dumping* fiscal que efectuen algunes comunitats autònomes amb les seves rebaixes impositives, doncs segurament és una molt major amenaça a la solidaritat i a aquests riscos de competència fiscal nociva, que no pas el model que planteja, que es planteja en el nostre acord.

Res més per afegir. Moltes gràcies.

(Por problemas en la interpretación simultánea, se reproduce literalmente la traducción de su discurso, interrumpido en varias ocasiones al advertir la señora presidenta de que no se oía la interpretación y reanudado al indicar que se había solucionado el problema).

Sí, muchas gracias, presidenta

En primer lugar, agradezco la comparecencia del señor Lago y las explicaciones detalladas que ha dado a lo largo de su intervención. Y creo que corresponde, en este caso me corresponde a mí como representante de Esquerra Republicana en el Senado, poder aportar cierto contexto sobre el origen de este acuerdo, sobre el que versarán todas las comparecencias en esta comisión. Y el contexto es, nada más y nada menos, que una situación continuada de déficit fiscal que viene sufriendo Cataluña en las últimas décadas, que ha llegado a ser de 22 000 millones de euros en 2021, representando un 9,6 % del producto interior bruto. Hay que recordar que en las últimas décadas este déficit fiscal ha llegado a suponer una magnitud del 10 % del producto interior bruto y, por tanto, esto es el que nos hace reconocer que Cataluña sufre un déficit fiscal estructural, constante y elevado con el sector público central. De hecho, con los datos actuales, Cataluña es la tercera… (La señora presidenta advierte de que no se oye la interpretación).

Sí, muchas gracias. Bien es verdad que no sé en qué punto me he quedado... (La señora presidenta advierte de que no se oye la interpretación).

De acuerdo, muchas gracias. Vuelvo a empezar agradeciendo, pues, la participación del señor Lago en esta ronda de comparecencias de personas expertas sobre el acuerdo que subscribió Esquerra Republicana para mejorar la situación de déficit fiscal que sufre Cataluña, y empezaba aportando cierto contexto sobre de donde surge este acuerdo. Este acuerdo parte de la constatación durante décadas… (La señora presidenta advierte de que no se oye la interpretación).

De acuerdo, había dado las gracias al compareciente. Intentaba aportar cierto contexto sobre la situación de déficit fiscal que sufre Cataluña, que ha llegado a representar el 10 % del producto interior bruto, que en el 2021 supuso 22 000 millones de euros y, por lo tanto, constata que Cataluña sufre un déficit fiscal estructural, constante y elevado con el sector público central. De hecho, el compareciente se referiría a estos importes elevados que supondría la puesta en marcha de este nuevo sistema de financiación... (La señora presidenta advierte de que no se oye la interpretación).

Sí muchas gracias, presidenta.

El compareciente se refería a los importes elevados que supondrá la puesta en marcha de este nuevo modelo de financiación singular para Cataluña por la magnitud de miles de millones. Efectivamente, esto se corresponde con la magnitud de decenas de miles de millones de déficit fiscal que anualmente tiene que afrontar Cataluña y que revierte en un ultrafinanciamiento del servicio público catalán. También se ha hablado de un contexto internacional y se ha comparado la situación del Estado español con otros Estados federales. Aquí se refería a que los niveles de soberanía fiscal de los Gobiernos intermediarios en los Estados federales son más elevados de lo que actualmente tienen las comunidades autónomas en el Estado español, donde el Gobierno central acapara la recaudación de los impuestos si lo comparamos con los niveles de recaudación de los Estados mencionados tienen. Tengo las cifras. Creo que no hace falta entrar en detalles, porque la idea general queda clara con este cálculo.

En relación con uno de los comentarios que hacía el ponente cuando mencionaba que la Administración central afronta un déficit estructural y que no sobra dinero, voy a compartir una reflexión, y es que en el Estado español existen ministerios con unas competencias que son exclusivas de las comunidades autónomas. Por lo tanto, seguramente lo que deberíamos preguntarnos no es cómo tenemos que plantear esta reforma, sino cómo ajustar la estructura ministerial del Estado atendiendo a las circunstancias y a que muchas de las competencias que versan en estos ministerios ya han sido transferidas y son exclusivas de las comunidades autónomas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 10

También se ha mencionado el principio de solidaridad cuando se comentaban los cálculos y se decía si se podía aplicar este principio de solidaridad. En el acuerdo se decía que sí, que tiene que ser una solidaridad limitada por el principio de ordinalidad y, por lo tanto, no afectaría de forma negativa al resto de comunidades. También se han dado referencias internacionales de algunos Estados federales, como Alemania, Suecia, Canadá y los Estados Unidos, que no alteran sustancialmente el orden de los territorios, ni antes ni después de la aplicación; es decir, no alteran la ordinalidad, que es aquello que pretendemos resolver con este nuevo sistema de financiamiento singular.

En relación con la coordinación para poder evitar el fraude fiscal, he de señalar que estamos de acuerdo con que la situación actual se puede mejorar para poder compartir información y coordinarnos; de hecho, si se cumple el acuerdo, como está previsto, debe dotarse a la Agencia Tributaria de Cataluña del personal necesario para que pueda combatir y hacer frente a este fraude fiscal. Y precisamente la Agencia Tributaria de Cataluña ya tiene experiencia en esta labor, porque ya lo han hecho previamente, en 2022, con unos 294 millones de euros de fraude fiscal.

Por tanto, hay un compromiso para que este nuevo modelo de financiamiento continúe luchando contra el fraude fiscal para así mejorar todos los intercambios y la forma de comunicación, que hoy en día no existen.

Por último, se ha mencionado el impuesto sobre sociedades y lo que podría implicar la cesión al 100 %. Lo que nos preocupa, más que eso, es la situación que vivimos actualmente y sobre la que me gustaría preguntarle, porque entendemos que el dumping *fiscal que efectúan algunas comunidades autónomas con sus rebajas impositivas seguramente es una amenaza mayor a la solidaridad y a estos riesgos de competencia fiscal nociva más que al modelo que se plantea en nuestro acuerdo.*

Nada más que añadir. Muchísimas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senadora Bailac.

A continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la senadora Silva Rego.

La señora SILVA REGO: Muchas gracias, señor Lago.

Le doy las gracias por comparecer en esta Cámara Alta, pero también le doy las gracias por haber dicho con claridad que hablamos de un texto abierto que va a requerir negociación; todas las reformas de la financiación autonómica la han requerido y, además, nunca han sido negociaciones fáciles, son complejas porque la toma de decisión es compleja. Ha dicho usted que es imposible determinar con precisión el impacto, y también ahí coincido.

Nosotros, mi grupo, queremos que nuestra intervención sea una intervención útil, porque realmente este es un debate necesario en España. Usted lo ha mencionado en muchísimas ocasiones. Yo le leo mucho, no solamente porque usted sea de Vigo, que eso es un plus, sino también porque coincido con muchos de los análisis que usted ha realizado a lo largo del tiempo. Nosotros no queremos ser copartícipes ni de la polarización ni del extremismo, porque su presencia en esta Cámara nos tiene que servir para profundizar en aquellas cuestiones que resulta imprescindible lograr en un nuevo sistema de financiación: reforzar la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la gobernanza, la solidaridad y algo que no se ha mencionado y que es obligado mencionar: la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas que tienen que evitar la competencia desleal que hoy existe y nadie la puede negar. Todas las personas expertas afirman contundentemente que el actual sistema presenta deficiencias que tienen que ser corregidas. Como esas deficiencias son sobradamente conocidas por todas y todos nosotros, me voy a centrar en los desafíos y en algunas propuestas.

En primer lugar, mi grupo considera que necesitamos crear un nuevo sistema, avanzar en un nuevo sistema más justo y sostenible; es fundamental saber a dónde queremos ir. En segundo lugar, tenemos que lograr una mayor cohesión económica y social. Tenemos que avanzar en convergencia entre comunidades autónomas, porque tenemos que corregir la tendencia a quedarse rezagados de los territorios menos avanzados. Esto es lo importante sobre lo que tenemos que hablar. Y, desde luego, mi grupo considera —y usted también lo ha mencionado a lo largo de su extraordinaria carrera de investigación— que hay que dar un paso decidido hacia la federalización, porque es cierto que somos un país fuertemente descentralizado, pero no es menos cierto que tenemos pendientes de desarrollo herramientas federales de coordinación, de participación territorial en las cuestiones estatales que mejoren el modelo, la cogobernanza y, sobre todo, garantizar que toda la ciudadanía tenga los derechos y servicios públicos que le corresponden.

Para responder a estos desafíos —además, sé que usted coincide con la mayoría de las cuestiones que voy a decir—, me gustaría que pudiéramos hablar de la posibilidad de aumentar los recursos disponibles

cve: BOCG_D_15_195_1865

en todas las comunidades autónomas; política de ingresos, en la que también tienen que participar las comunidades autónomas. Por supuesto, deberíamos revisar la composición y armonización de toda la cesta de tributos para evitar el *dumping* fiscal que existe en nuestro país, y lo tenemos que decir con claridad: hay rebajas injustificadas de impuestos a las rentas más altas y a los grandes patrimonios. Eso sí que es muy insolidario. Además, creemos que hay que optimizar el cálculo de los pagos a cuenta y las retenciones del IRPF para que puedan impactar de forma inmediata en las comunidades autónomas; les daría más capacidad de respuesta. Modificar la fórmula de población ajustada para mejorar el cálculo de necesidades y de la capacidad normativa a competencias homogéneas. Y también hay que hablar de que deberíamos poner encima de la mesa el alivio de la deuda pública. Por supuesto, redefinir el principio de ordinalidad para evitar las disfunciones actuales. Y muy relevante, señor Lago —y esto yo se lo he escuchado defender a usted—, la necesidad de avanzar en la participación de las comunidades autónomas en las labores de gestión tributaria, hoy, fundamentalmente, en manos de la Agencia Tributaria española. Usted ha escrito que el objetivo debería ser la creación de una agencia integrada de titularidad mixta Estado-comunidades autónomas. De estas cuestiones deberíamos hablar. También de la bilateralidad y la multilateralidad —y voy finalizando, señora presidenta—, que ha sido algo que ha regido la financiación autonómica desde el inicio: bilateralidad y multilateralidad.

Y, por último —porque tenemos solo cinco minutos y esto es apasionante y deberíamos poder tener tiempo para hablar de forma relajada y en profundidad—, me gustaría preguntarle qué le parecería a usted convertir el Fondo de Compensación Interterritorial en un verdadero fondo de desarrollo autonómico que permita a las comunidades autónomas menos desarrolladas poner en marcha verdaderos planes de desarrollo estructural y, desde luego —y con esto acabo—, mejorar los mecanismos de cooperación vertical y horizontal para que la Conferencia de Presidentes y la Comisión de Política Fiscal y Financiera puedan ser de verdad órganos reales de cooperación. No puedo hablar del mundo local, sobre lo que tendríamos mucho que decir y mucho que exigirles a las comunidades autónomas.

Gracias de nuevo. Le agradezco muchísimo su tono, todo lo que nos ha aportado a lo largo del tiempo con sus reflexiones y su investigación, pero considero que estas cuestiones que he mencionado son las que realmente nos permitirían avanzar; otras nos están situando en una polarización que no nos lleva a ningún lugar. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Silva.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Barreiro Fernández.

El señor BARREIRO FERNÁNDEZ: Muchas gracias, presidenta.

Van a permitirme que, en primer lugar, en nombre de mi grupo y creo que en nombre de los miembros de esta comisión, exprese mi solidaridad con todos aquellos que están sufriendo en estos momentos las desgraciadas consecuencias de la DANA, tanto en el territorio valenciano como en otras partes del territorio español, y también nuestro ánimo, nuestro cariño con todas las familias que han perdido a algún ser querido; en definitiva, expresar el esfuerzo y el compromiso del conjunto de la sociedad española. Creo que aquí coincidimos en que de esto vamos a salir con el esfuerzo precisamente de todos.

En segundo lugar, quiero expresar mi agradecimiento y mi reconocimiento al profesor Lago por lo que hoy ha dicho aquí y por lo que significa toda su trayectoria investigadora y, muy especialmente, por lo que suponen sus trabajos en relación con la financiación autonómica. Yo creo que estamos ante el mayor experto en financiación autonómica que existe en la universidad española; por lo tanto, que hoy podamos escucharle en una Cámara de representación territorial, como es el Senado, es especialmente valioso para todos nosotros.

Decía usted, profesor Lago, que no estaba aquí para hacer valoraciones políticas. Coincido totalmente con esa circunstancia y al menos mi grupo no va a pedirle que usted las haga, pero sí me van a permitir que, por mi parte, y en representación de mi grupo, efectúe algunas valoraciones políticas al hilo de su intervención.

En primer lugar, yo creo que su intervención, a nuestro juicio, pone de manifiesto de forma clara que estamos no ante aquello que eufemísticamente se ha definido como financiación singular, sino ante una fórmula de concierto que nosotros hemos definido, hemos calificado, como el cupo catalán, y eso tiene una serie de implicaciones que también hemos enumerado. Efectivamente, estamos ante una situación de un total oscurantismo, de una total opacidad en relación con esta cuestión, y estamos ante un momento de ruptura de un cierto equilibrio y ruptura de un principio de equidad y un principio de solidaridad que

cve: BOCG_D_15_195_1865

aparecen perfectamente recogidos en nuestra Constitución. Desde mi punto de vista, estas valoraciones que el Partido Popular y nuestro grupo han hecho en reiteradas ocasiones también se desprenden de sus palabras.

Ha dicho que hay opacidad, y la propia portavoz del Grupo Socialista lo ha puesto de manifiesto ahora cuando decía: «es que todavía no se conoce». Claro, si todavía no se conoce, peor me lo pone, pero yo no voy a entrar en eso. El profesor Lago ha dado un intervalo de cifras: según el doctor De la Fuente, entre 6000 millones, aproximadamente, y algo más de 10 000 millones, y, según el estudio del Foro Económico de Galicia, efectuado por el propio profesor Lago y el profesor Leiceaga —por cierto, hasta hace un año, portavoz económico del Grupo Socialista aquí, en esta Cámara—, supondría alrededor de los 5000 o 9000 millones de euros; es decir, que la aplicación, si se lleva adelante, de lo que conocemos —poco, si quiere—, significaría una merma para el conjunto del Estado. Como creo que ha dicho —y me parece que recojo la literalidad de las palabras del profesor Lago—, lo que unos llevan de más, otros lo van a llevar de menos y, por lo tanto, si otros lo vamos a llevar de menos, la fórmula, a mi juicio, solo puede ser una. Si se lo vamos a dar de más a Cataluña, como consecuencia de un acuerdo político que busca la estabilidad del presidente del Gobierno en su situación, habrá que buscar un mecanismo de imposición que permita corregir eso. No hay otra alternativa.

En tercer lugar, usted también ha comentado y ha hecho referencia al peligro que usted veía en relación con la cesión total de determinados tributos a Cataluña y lo que eso podría suponer para el conjunto del Estado. Incluso creo que llegó a decir usted —y yo coincido plenamente con eso— que cabría pensar en un reparto, por así decirlo, para tratar de corregir o de evitar en la medida de lo posible esa repercusión en el déficit estructural del conjunto del Estado, en una traslación de una parte de la deuda del Estado al conjunto de las comunidades autónomas. Pero es que aquí estamos hablando de lo contrario; aquí de lo que estamos hablando es justo de una condonación de una parte de la deuda importante de Cataluña. Por tanto, si esto se lleva adelante, se complicarían todavía más las cosas.

Por último, profesor Lago, usted y yo somos gallegos y, por lo tanto, estoy seguro de que va a comprender que haga una referencia concreta a la Comunidad Autónoma de Galicia. Yo he leído que, según el profesor Leiceaga y usted mismo, para Galicia esto supondría una pérdida del orden de unos 630 millones de euros, que la propia comunidad autónoma, el Gobierno de la comunidad autónoma, cifraba también en cuantías muy muy similares. Simplemente, yo quiero plantearle si nos movemos en esas magnitudes o estamos hablando de otras circunstancias.

En resumen, reitero el reconocimiento y el agradecimiento por su presencia y, sobre todo, por sus explicaciones. Y, si es posible, le pido que incida en esas dos cuestiones: una, de llevarse adelante el modelo, lo que supondría de merma para el conjunto de las comunidades autónomas, y, dos, la repercusión que tiene sobre la situación de déficit estructural del conjunto del Estado.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente su mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Barreiro.

Finalizado el turno de portavoces, tiene la palabra de nuevo el profesor Lago Peñas para finalizar este debate.

El señor LAGO PEÑAS (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago): Muchas gracias.

Han sido aportaciones muy interesantes y pido disculpas si alguno de los puntos no los puedo tratar con toda la profusión que se merece.

Empezando por el representante de Vox, lo que hemos propuesto en el Libro Blanco de la financiación autonómica, elaborado en el año 2017, es un cambio respecto al modelo actual de la Agencia Tributaria estatal. Porque es verdad que hoy las comunidades autónomas de régimen común no tienen suficiente protagonismo, peso, relevancia, en las tareas de gestión tributaria. Una parte importante de los impuestos que gestiona la Agencia Estatal acaba en manos de las comunidades autónomas, pero las comunidades autónomas es que ni tienen capacidad de saber cómo va la recaudación en tiempo real, y esto no es razonable. Por tanto, avanzar hacia una Agencia Tributaria de todos, una Agencia Tributaria integrada, federal, nos parecía y seguimos pensando que era la mejor solución. En el intermedio, una posible solución sería la de los consorcios; es decir, que se consorciaran las agencias autonómicas con la estatal, de tal manera que la agencia estatal siguiera en todas partes de España, pero que en cada territorio el Gobierno autonómico tuviera una presencia importante. Estas son fórmulas que supondrían un avance claro respecto

cve: BOCG_D_15_195_1865

al actual y en las cuales no se perderían esas ventajas de economía de escala y de contar con la información suficiente. Por tanto, nos parece que estas soluciones más de tipo federal son mejores desde un punto de vista de capacidad recaudatoria y de control.

En relación con el sistema foral —así respondo también a la intervención de la representante del PNV—, la senadora me ha corregido con razón, no por la palabra experimento, sino porque no he contextualizado bien lo que quiero decir por experimento. En términos de Ciencias Sociales, experimento es como le llamamos los académicos, los investigadores a esto. Por supuesto, el sistema foral es un sistema plenamente constitucional, tiene toda la cobertura, y si a alguien no le gusta el sistema foral, lo que tendrá que hacer será impulsar una reforma constitucional al respecto. No hay otra solución. Otra cuestión diferente es el cómputo del cupo, las cuantías del cupo. Ahí sí que podríamos discutir mucho. Creo que es donde se centra la mayor opacidad del sistema foral, en los cálculos, en esas estimaciones. En el libro blanco también insistíamos en ese punto en el que deberíamos incidir; es decir, la cuantía actual del cupo vasco no resulta razonable en términos agregados, en términos macroeconómicos. Si nosotros extrapoláramos la cuantía estimada para el cupo vasco en estos momentos y todos los territorios de España tuvieran un sistema foral e hicieran esa aportación, no nos llegaría para pagar los intereses de la deuda. No nos llegaría para pagar los intereses de la deuda. Por supuesto, nada de aportaciones a la Unión Europea, nada de dinero para el AVE, nada de dinero para cubrir el déficit de la Seguridad Social en pensiones, nada para política de I+D, nada para relaciones internacionales... Nada. Entonces, claro, es normal que uno se pregunte si los cálculos son los apropiados, porque si todos nos aplicáramos esa fórmula, sería como una comunidad de vecinos: los gastos de la comunidad de vecinos son 1000, la aportación de un piso es 10. Si todos hiciéramos esas aportaciones, llegaríamos a 300. ¿Qué pasa? Esto es un problema real. Yo defiendo —y soy el primero en plantearlo— que la constitucionalidad está ahí y que eso es intocable mientras no se toque la Constitución. Pero otra cosa muy diferente es la aportación final que se hace, con cálculos no opacos, pero resultados que son muy transparentes; simplemente es una cuestión de elevar al íntegro o, como decimos los economistas, de pensar qué pasaría si todos hiciéramos lo mismo. Y si todos hiciéramos lo mismo, no nos daría para pagar los intereses de la deuda pública española.

Cuando hablaba de experimento, a lo que me refería es a tener dentro de un país una parte del territorio que tiene una lógica confederal, es decir, que tiene poder tributario, que recauda y que luego pone una parte. Es verdad que es el sistema de la Unión Europea. La Unión Europea funciona como confederación. Son los Estados los que tienen la capacidad tributaria, el poder tributario. La Unión Europea no tiene poder tributario real y lo que hace es financiarse con las aportaciones. Esta es la esencia. Vemos cuáles son los problemas. Cuando viene un choque muy fuerte vemos que esa falta de capacidad propia genera muchas dificultades. Corriendo hemos sido capaces de improvisar respuestas a escala europea con la pandemia, pero esto nos recuerda que deberíamos avanzar en dotar a ese Gobierno de todos, a ese Gobierno de la Unión Europea, de los instrumentos apropiados. Y digo lo del experimento porque el sistema foral nos permite saber qué es lo que podría ocurrir si todos abrazáramos un sistema similar, no como el foral, pero sí un sistema con esa lógica, con la lógica confederal. Cada uno recauda lo suyo y luego ponemos una cuota, como en una comunidad de vecinos, para los gastos de todos. Bueno, pues el sistema foral nos permite hacer esas extrapolaciones y los números son los que al final nos preocupan a tantos expertos.

En cuanto a la intervención de la senadora de Esquerra Republicana, hay algunas cuestiones importantes. Primero, algo que debemos tener todos claro: lo que ocurre en España no es lo normal. El grado de nivelación que hay en España no es lo normal; que haya comunidades autónomas con una capacidad fiscal muy inferior a la media que acabe con financiaciones por habitante ajustadas muy por encima de Cataluña, eso no es normal. Eso no pasa en Canadá —en Estados Unidos, como no nivelan, quedan fuera—, no pasa en Suiza, no pasa en Alemania. Por tanto, es absolutamente legítimo y razonable plantear y poner encima de la mesa cuestiones como la reordenación, los límites a la nivelación… Creo que es un debate que debemos tener. En el libro blanco lo identificábamos bien. Es un debate político, intrínsecamente político, con unas implicaciones extraordinarias, y es algo que sin duda debemos hacer. Se debe hacer en el Senado, se debe hacer en el Congreso de los Diputados, poniendo encima de la mesa que es verdad que nosotros, los españoles, a diferencia de los ciudadanos de todos estos países, vivimos en un Estado profundamente descentralizado partiendo de un Estado profundamente centralizado. Hace nada, todos los que estamos aquí —creo que casi todos— vivíamos en ese Estado centralizado preconstitucional. Ha sido un proceso rapidísimo. Eso ¿qué quiere decir? Que no es igual construir un país suma de unidades que construir un país tan descentralizado como el español, cuasi federal desde un punto de vista de la hacienda pública, a partir de un Estado centralizado. Las expectativas, las perspectivas, las ambiciones, la manera de entender el país, la Constitución, son distintas. Por tanto, es un debate complejo,

cve: BOCG_D_15_195_1865

rico, pero, en cualquier caso, me parece que es absolutamente legítimo que desde Cataluña se plantee eso, porque es verdad que lo que pasa en España —salvo el caso australiano, por motivos distintos— no es lo normal.

Dicho eso, en cambio, donde sí debo disentir es en la parte de la autonomía tributaria. Es verdad que podemos avanzar, es verdad que debemos avanzar, y en el libro blanco identificamos mecanismos para hacerlo, pero la realidad es que hoy, en la Unión Europea a veintisiete, el país en el que el nivel intermedio de gobierno —en España, las comunidades autónomas, en Alemania, los *länder*— tiene más autonomía tributaria es España. Estamos por delante de las federaciones europeas de Alemania, de Austria y de Bélgica, claramente por delante. Ninguno de ellos nos enseña en términos de autonomía tributaria. ¿Podemos avanzar? Sí. ¿Debemos avanzar? Sí. ¿Hay elementos que no funcionan bien? La senadora Carmen Silva lo planteaba muy bien. El sistema de retenciones del IRPF es un disparate, tendría que haber una asimetría, de tal manera que, si la comunidad autónoma hoy decide bajar o subir el IRPF en enero, los ciudadanos lo noten; no pueden tardar dos años en notarse los efectos. Esto no es normal. Esto hay que corregirlo y cuanto antes lo hagamos, mejor. Pero la realidad es que estamos a la cabeza de Europa. ¿Podemos avanzar? Sí, es posible. Hay algunas fórmulas para hacerlo. Pero, cuidado, nosotros no somos como Suiza, Canadá, Alemania o Australia. Ellos no están integrados en un espacio supranacional que armoniza tributos. Ellos pueden hacer lo que les dé la gana con el IVA; pueden hacer lo que les dé la gana con los impuestos especiales. Nosotros, no. Nosotros no podemos optar por tipos diferenciados dentro del territorio nacional, con las excepciones de las regiones ultraperiféricas que tienen un tratamiento especial, que está contemplado no solo para España, sino también para los departamentos franceses de ultramar. Por tanto, podemos avanzar, sí, pero con restricciones. Nunca vamos a poder llegar a Estados Unidos. Bueno, si nos vamos de la Unión Europea, sí; pero espero que no hagamos eso.

En cuanto a la competencia fiscal nociva, es un problema, un problema además que explicamos en los cursos en la universidad, una de las primeras cosas cuando explicamos descentralización tributaria. Vamos a descentralizar figuras que no generen problemas, y uno de los principales problemas que se pueden generar es el de la competencia fiscal nociva, que se utilicen los tributos para atraer bases imponibles móviles: contribuyentes más adinerados, empresas… Esto es un problema. Distorsiona muchísimo. Distorsiona muchísimo. Acaba generando asignaciones de recursos que no son buenas para el conjunto del país y, además, acaba dañando gravemente a los tributos que se descentralizan. Lo sabíamos en el caso de los impuestos sobre el patrimonio. Algunos escribimos ya en el año 1997 sobre esos problemas. Es cierto que en 1997 se introdujeron restricciones a la competencia fiscal nociva en los impuestos sobre patrimonio y sucesiones; en el 2002 nos olvidamos de ellas, y desde entonces ha sido un proceso que conocen ustedes bien. Por tanto, estoy de acuerdo en que aquí debemos actuar. Hay buenas decisiones y hay malas decisiones con respecto a qué descentralizamos. Pero hay algunas figuras que, si las descentralizamos, debemos establecer suelos, debemos establecer mínimos para evitar que esa competencia llegue al extremo. El libro blanco habla y plantea soluciones en este sentido.

Pasando ya a la intervención de la representante del PSOE, mi amiga Carmen Silva, estoy muy de acuerdo con todo. En realidad, tenemos muchos retos, es decir, no es que en el Estado autonómico funcione todo perfectamente. Creo que hemos hecho un gran trabajo hasta hace unos años, porque en los últimos años estamos haciendo poco, en general, todos. Hemos hecho un gran trabajo, pero hay muchas cosas que tenemos que resolver. Sin ninguna duda, la gobernanza multinivel no está a la altura. El Senado tendría que ejercer una labor muy importante en esa representación territorial, sin ninguna duda, probablemente con una reforma constitucional de por medio. Pero necesitaríamos eso. Necesitamos que el Consejo de Política Fiscal y Financiera tenga más competencias, más recursos. La Conferencia de Presidentes tiene que ser una herramienta mucho más poderosa de lo que lo es en la actualidad. Mientras no seamos capaces de reformar la Constitución para hacer que el Senado sea una verdadera Cámara de representación territorial, utilicemos las herramientas que ya tenemos, y utilicémoslas más y mejor, dándole más recursos y más competencias.

Ya he hablado de la Agencia federal. En cuanto a la bilateralidad y la multilateralidad, no debe haber un problema. Es normal que haya bilateralidad. Hay problemas que afectan solo a una comunidad autónoma, no tiene sentido que ese problema sea abordado por todos al mismo tiempo. La cuestión está en cuál es la dialéctica entre estos dos principios. Creo que los dos deben coexistir, pero hay muchas cosas en las que la bilateralidad no puede expulsar a la multilateralidad, porque son asuntos de todos. Yo creo que no hace falta que me extienda mucho en esto.

La reforma tributaria, por supuesto, es muy necesaria. Y sobre la reforma del FCI, totalmente de acuerdo. Tengo un maravilloso libro del año 2015, donde hacemos precisamente esa propuesta de convertir el FCI en un mecanismo verdadero de desarrollo regional publicado por el INAP, el Instituto Nacional de la Administración Pública, que yo les sugiero que lean. Hay cosas que estoy leyendo ahora que ya

cve: BOCG_D_15_195_1865

se planteaban allí. Se trata de un libro en el que participaba Leiceaga y también el catedrático Álvarez Corbacho, recientemente fallecido.

Y acabo ya con la intervención del senador del Grupo Popular. Tengo serias dudas de que yo sea el mayor experto en financiación autonómica en España, pero lo que es seguro es que soy el más alto; eso, seguro. *(Risas).*

Primero, las cifras que damos en ese informe para Galicia, esos 630 millones, y las que he dado hoy, los 5000 o 9000, serían sin solidaridad. Sería la estimación máxima. Todo lo que sea solidaridad, eso lo va a reducir; por ejemplo, la solidaridad al 50 % reduciría esos 630 a 315, esos 5300 a 2650. Claro, tú puedes simular el extremo: oiga, si no hay solidaridad, pasa esto. Si la solidaridad fuera igual que la actual, no pasa nada, no cambia nada. Y luego tú puedes diseñar escenarios intermedios. En el documento tenemos todos, pero en esencia la idea es que sería proporcional. En cualquier caso, es verdad que una cosa es lo que pactas inicialmente y luego en qué puede acabar derivando a lo largo del tiempo.

Y hay un asunto —y con esto voy a acabar, porque ya estoy en el tiempo máximo— que tiene que ver con el poder tributario. A mí me parece que es muy importante que seamos conscientes de esta situación. En los años ochenta, en los años noventa, nos encontrábamos con que las comunidades autónomas comenzaban a tener un acervo competencial importante, muchas responsabilidades y nada de autonomía. Y dijimos: esto no es posible; tenemos que empezar a descentralizar el sistema tributario. Empezamos con los tributos cedidos clásicos, luego el IRPF. Todos esos cambios fueron en la dirección correcta, en la dirección de crear un espacio tributario para las comunidades autónomas. No hemos llegado a la estación término. Podemos avanzar, hemos avanzado mucho, podemos seguir haciéndolo. Claro, lo que a mí me preocupa es que cambiemos de opinión; es decir, nos parecía mal que un nivel de gobierno no tuviera capacidad tributaria, y con razón. Lo que no podemos es de repente ir al otro lado: resulta que le quitamos toda la capacidad tributaria a la Administración central y toda para las comunidades autónomas. Eso tampoco tiene sentido. En un país federal, llamemos como llamemos al país, hay dos niveles de gobierno —hay tres, con el local, pero ahora no estamos hablando sobre el mundo local, que es, por supuesto, interesante y necesario discutir al respecto—. Como digo, tenemos dos niveles que deben tener espacios competenciales, que deben tener poderes tributarios propios y que deben tener su propia fortaleza. Y es perfectamente compatible tener comunidades autónomas fuertes y Administración central fuerte. No es necesario vaciar de capacidad tributaria a la Administración central para que las comunidades autónomas avancen en capacidad tributaria. El equilibrio, esta es la palabra final: equilibrio. Busquemos el equilibrio entre los dos niveles. Podemos avanzar. Lo hemos hecho bien hasta el momento. Podemos avanzar. Tenemos muchos retos pendientes. Pongámonos a ello.

Gracias, presidenta.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor don Santiago Lago Peñas, por su participación en esta jornada de trabajo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Suspendemos la sesión durante un minuto para despedir al profesor Lago Peñas y dar la bienvenida al siguiente compareciente.

Se suspende la sesión a las doce horas y treinta y tres minutos.

Se reanuda la sesión a las doce horas y treinta y siete minutos.

COMPARECENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, D. ALAIN CUENCA GARCÍA, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000144. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Señorías, se reanuda la sesión.

Damos la bienvenida al siguiente compareciente, en este caso al director general del Instituto de Estudios Fiscales, don Alain Cuenca García, que ha sido llamado ante esta comisión, y agradecemos su presencia.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 227 8 de noviembre de 2024 Pág. 16

En el mismo caso que el anterior compareciente, el señor Cuenca García tendrá una primera intervención con una duración de treinta minutos. Luego habrá una intervención de cinco minutos, con la flexibilidad con la que se ha venido actuando hasta ahora, de los portavoces de los grupos parlamentarios, para que después pueda tomar la palabra nuevamente el profesor Alain Cuenca, también con un tiempo aproximado de quince minutos para dar respuesta a las dudas que los señores senadores y senadoras le puedan plantear.

Así que, a partir de este momento, señor Cuenca García, suya es la palabra.

El señor CUENCA GARCÍA (director general del Instituto de Estudios Fiscales): Muchísimas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señores senadores y senadoras, por asistir a esta sesión. Me dirijo en particular a los representantes de la Comunidad Valenciana para transmitir mi solidaridad y toda la empatía que sentimos por lo que hemos vivido en los últimos días. Pero, bueno, la vida sigue y vamos a seguir trabajando.

Iba a empezar leyendo el objeto de mi comparecencia, pero, como lo ha dicho usted, señora presidenta, no lo voy a repetir. Entiendo que mi actual responsabilidad como director del Instituto de Estudios Fiscales y mis conocimientos en esta materia me permiten informar sobre la negociación para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que se ha iniciado merced al citado acuerdo político, y a esto voy a dedicar los veinticinco o treinta minutos de los que dispongo.

Como ustedes saben, desde el año 2009, el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se ha regido por la Ley 22/2009. Permítanme recordar que la disposición adicional séptima establecía una revisión quinquenal que debió producirse en el año 2014, aunque ello no impedía, obviamente, que la aplicación de la ley prosiguiera, como así ha sucedido durante los últimos diez años.

En 2017, la Conferencia de Presidentes creó un comité de expertos para proponer una reforma del sistema vigente. Esa comisión de expertos elaboró un informe, que ha citado mi predecesor varias veces, con el nombre el libro blanco. Aunque aquel no se llamó así, libro blanco, era un informe de la comisión de expertos. Tuve el honor de participar en esa comisión de expertos, que no dio lugar a una reforma en ese momento, pero pienso que sigue siendo una guía útil para la reforma que se avecina. En consecuencia, me gustaría subrayar, en primer lugar, que el inicio de unas conversaciones para reformar el sistema de financiación de las comunidades autónomas constituye un avance relevante. Después de diez años vamos a poder afrontar una mejora importante y muy necesaria de nuestra arquitectura hacendística. Es una reforma que está pendiente desde hace diez años y, dada su trascendencia, sería deseable que se lograse un amplio acuerdo político y territorial para llevarla a cabo.

A continuación, en el resto de mi exposición me detendré en los principales resultados y los problemas que emergen de la vigente ley y que aconsejan su reforma. Para iluminar este análisis, pienso que debemos estudiar lo sucedido tras quince años de funcionamiento, y aunque esos quince años tienen luces y sombras, nos enfrentamos a problemas que es necesario abordar. Voy a hacer un breve repaso de todos estos problemas siguiendo los objetivos que se perseguían en la exposición de motivos de la Ley 22. Entonces se decía que el objetivo de esa ley era, en primer lugar, la garantía de las prestaciones del estado del bienestar; en segundo lugar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, y, en tercer lugar, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad. Pues bien, siguiendo esta estructura, voy a analizar lo que ha sucedido durante los últimos quince años.

En cuanto al primero de estos objetivos, las prestaciones del estado del bienestar se aseguran, como saben, por un fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales. Todas las comunidades autónomas de régimen común aportan el 75 % de sus recursos y reciben en función de un indicador de necesidades que denominamos población ajustada. Este indicador es crucial para la determinación anual de las necesidades de gasto, y si bien podemos concluir que ha desempeñado correctamente su papel, su utilización en el nuevo sistema requiere una actualización. Si se va a utilizar este indicador en el nuevo sistema, hay que actualizarlo, tal como recomendaba la comisión de expertos del 2017.

Por ello, el Ministerio de Hacienda, elaboró, a finales del año 2021, con la participación del instituto que tengo el honor de dirigir, un documento que explora las mejoras en los indicadores aplicables para el cálculo de las necesidades y los costes, como, por ejemplo, introducir 20 grupos de población para el gasto sanitario —ahora hay 7—; introducir los alumnos universitarios —ahora no están—; un indicador explícito de costes fijos —que tampoco ahora existe—, y, en fin, otra serie de elementos técnicos. Sea cual sea el diseño del nuevo sistema de financiación, incorporará una referencia a lo que ahora llamamos población ajustada u otro indicador equivalente para la evolución de las necesidades de gasto. Pienso que aquel documento del 2021 es una buena base para esa parte de la negociación que se avecina.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Ahora bien, la financiación del estado del bienestar no es la única responsabilidad de las Administraciones públicas. Como aprendimos de la grave crisis sanitaria del COVID, de la guerra de Ucrania o, dramáticamente, estos días en Valencia, el papel del sector público no es solo prestar servicios de bienestar, sino también prestar otros servicios esenciales: la estabilización de la economía, tareas de seguridad y defensa —la guerra de Ucrania los pone cada vez más de manifiesto—, la transición ecológica, las infraestructuras, el servicio de justicia, etcétera. Así, en el acuerdo político que nos trae hoy aquí, la negociación del nuevo sistema de financiación se aborda desde un nuevo paradigma: la determinación simultánea de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y del Estado. Esta nueva mirada atiende a ambos agentes al mismo tiempo, de manera que habrá que determinar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas —como en todos los sistemas de financiación hasta la fecha—, pero además y simultáneamente, las del Estado. Así, considerando la seguridad social y las entidades locales, nuestro sistema tributario ha de ser suficiente para atender las competencias de todos los niveles. Entiendo, por tanto, que, de lo que resulte de un nuevo acuerdo de financiación, se reforzará el estado del bienestar, sí, pero también la financiación de las competencias del Gobierno central.

Decía al comienzo que el segundo objetivo de la Ley 22/2009 era equidad y suficiencia. En cuanto a la equidad, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común pretende ofrecer a todas ellas recursos que permitan prestar servicios públicos equivalentes. Y en lo esencial se consigue, pero cuando comparamos los índices de financiación por habitante, ajustado, encontramos diferencias importantes entre las comunidades autónomas de régimen común. Este problema ya lo padecía el sistema con la Ley 21/2001, en cuyo periodo de aplicación la distancia entre la comunidad mejor financiada y la peor financiada no bajó de 25 puntos, en torno a un índice de 100 la diferencia nunca bajó, desde el año 2002, de 25 puntos, y llegó a situarse en el año 2008 en 31,6 puntos de distancia entre la mejor financiada y la peor financiada.

La entrada en vigor de la Ley 22/2009 tenía el objetivo también de reducir el abanico entre la mejor y peor financiada y lo situó en 26,9 puntos en el año 2009. Ahora, en la última liquidación de 2022, estamos en 30,4. De manera que el actual sistema no ha mostrado signos de convergencia en la financiación per cápita, es un fracaso, hay que reconocerlo y hay que corregirlo. Reducir estas diferencias es un reto importante para la nueva negociación que se inicia a raíz del acuerdo político PSC-ERC.

No obstante, conviene señalar que las citadas diferencias tienen alguna relación con el tamaño y, por tanto, se ven afectadas por economías de escala. Además, no sería sensato pretender quitar a las comunidades autónomas el exceso así calculado. Para el caso de la comunidad que más financiación recibe en el año 2022, habría que quitarle, si queremos dejarla en la media, el 24,6, o sea, una cuarta parte de sus recursos para igualarla a la media. Esto no es viable, no es sensato, ni tan siquiera en un plazo de cinco años, como recomendaba la comisión de expertos del 2017. La solución pasa por mejorar inicialmente a las comunidades autónomas peor financiadas —en el año 2002 eran Murcia, Valencia y Andalucía— y por diseñar un sistema cuya evolución dinámica conduzca a la convergencia hacia la media en el largo plazo.

Es en este sentido en el que, a mi juicio, debe interpretarse el acuerdo PSC-ERC cuando se refiere al criterio de ordinalidad: una comunidad autónoma de mayor capacidad fiscal no debe resultar en peor situación que las que tienen menor capacidad fiscal por la aplicación del nuevo sistema. Pero la herencia del pasado, que como vemos ha existido en todo lo que va de siglo XXI, no puede eliminarse de un plumazo. Tendrá que respetarse lo que los académicos denominamos *statu quo*, dentro o fuera del sistema, y solo podrá diluirse en el largo plazo si el nuevo modelo logra converger.

Por otra parte, en el acuerdo de referencia se habla con claridad de solidaridad, lo que técnicamente llamamos nivelación. Y es obvio que, desde Cataluña, al igual que en 2009, al igual que en 2001, se persigue que dicha nivelación sea parcial. Es una posición tradicional, legítima y que tiene argumentos económicos favorables en términos de eficiencia, pero también es muy defendible la posición de otras comunidades autónomas en favor de una nivelación total, que es compatible con el respeto al criterio de ordinalidad.

Los expertos de 2017 dejaron claro que el debate entre nivelación parcial y nivelación total es un debate político en el que no tengo nada más que aportar. No obstante, algunos analistas han señalado que, de la lectura del acuerdo al que nos referimos, se deduce que sería la Generalitat la que debería determinar el grado de solidaridad con otros territorios, pero cumpliendo unas reglas que afectan a otras comunidades autónomas. Por tanto, el grado de solidaridad debería fijarse globalmente para todo el sistema como fruto de un pacto multilateral entre todas las comunidades autónomas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Decía que el segundo objetivo de la Ley 22 era equidad y suficiencia para la prestación de las competencias asumidas. La cuestión de si el sistema de financiación autonómica ha proporcionado los recursos suficientes a las comunidades autónomas, como pretendía la Ley 22/2009, es difícil de dilucidar.

Hasta 2022, la financiación se ha incrementado en un 43,1 %, mientras que la población ponderada con los criterios del sistema, o sea, ajustada, ha crecido un 4,7. Por su parte, el PIB a precios de mercado se incrementó en ese periodo en 27,5 puntos, y la inflación acumulada fue de 27,3 %. O sea que, si el sistema ha proporcionado un 43 % de recursos más adicionales, en una primera impresión diríamos que ha funcionado bien. No obstante, el actual sistema de financiación se comporta de modo diferente en las recesiones. Si nos fijamos solo en el periodo 2010-2013, vemos que la financiación que el sistema proporcionó bajó 9,1 puntos, como sucedió en 2020, que en un solo año cayó el 8,1 %, por lo que ha generado dificultades a las comunidades autónomas, cuyos gastos, esencialmente los del estado del bienestar, son rígidos a la baja, son bastante estables y, claro, si el sistema se cae, se crean problemas de suficiencia.

Para iluminarnos algo más sobre el difícil tema de la suficiencia, recurro otra vez a la comisión de expertos. Me he traído aquí el libro que está en la biblioteca del Senado. Como digo, recurro otra vez al informe de la comisión de expertos del año 2017, porque se debatió mucho esta cuestión. Los expertos distinguíamos cuatro perspectivas diferentes: En primer lugar, la suficiencia puede identificarse con la existencia o no de déficit presupuestario. En ese sentido, y en términos agregados, las comunidades autónomas presentan déficits inferiores a los de la Administración General del Estado. El año 2023, sin ir más lejos, el déficit de las comunidades autónomas fue 0,9 % del PIB, mientras que el del Estado se situó en 2,1. Esto querría decir que las comunidades autónomas estarían más cerca de la suficiencia, aunque no aplicaría a algunas comunidades autónomas en particular, como es bien sabido.

Un segundo enfoque que se le puede dar al tratamiento del principio de suficiencia puede referirse a la idea de equilibrio vertical entre las dos Administraciones: la Administración general y la Administración de comunidades autónomas. A este respecto, la contabilidad nacional nos dice que, entre 2011 y 2023, el peso de las Administraciones públicas sobre el PIB se incrementó en torno a un 16 % y el peso relativo de las comunidades autónomas, todas, las diecisiete, sobre el PIB aumentó un 21 %. Nótese que me refiero a la totalidad de los recursos, no solo del sistema de financiación, la totalidad de los recursos no financieros. Pues bien, desde esta perspectiva, la del equilibrio vertical, el peso relativo de la Administración General del Estado ha crecido menos, un 17 %, que el del conjunto de las comunidades autónomas, que, como decía, es un 21 %.

Una tercera aproximación a la suficiencia es lo que algunos autores interpretan como el cumplimiento de los acuerdos que hubo al inicio; o sea, hubo un reparto al inicio del sistema y se mantiene esto a lo largo del tiempo. Bien, en esta línea, contamos con los estudios del profesor Zabalza, que, cuando publicó sus investigaciones, encontraba que se había producido un desequilibrio en perjuicio de las comunidades autónomas. Efectivamente, así fue hasta 2014 con los datos que él manejaba. Nosotros, en el instituto, hemos tratado de replicar su metodología hasta 2021 y, digamos, este fenómeno se invierte cuando la economía crece. Por último, los expertos —a veces los expertos tenemos estas cosas— decíamos que podría no existir una forma objetiva de determinar si el principio se cumple cuando la cuestión se plantea en términos de necesidades absolutas de gasto.

En fin, de todo lo anterior, mi conclusión hoy aquí sería que cabe la duda razonable sobre si el sistema vigente ha cumplido o no el objetivo de la suficiencia. Pero quiero recordar que el acuerdo que nos trae hoy aquí, el acuerdo entre el PSC y ERC, aboga por una determinación simultánea de la suficiencia de ambos niveles de gobierno, que podría ser la forma de resolver la cuestión en el nuevo modelo.

Del asunto de la suficiencia del sistema de financiación se derivan dos temas importantes que quiero abordar, porque uno de ellos fue muy destacado en el acuerdo entre el PSC-ERC que nos trae aquí: el de las llamadas competencias no homogéneas. Y hay otro, que es el de la recaudación normativa, que en el acuerdo se trata de pasada y sobre el que también quiero decir algunas cosas que me parecen relevantes.

Primero, competencias no homogéneas. Esto refleja las diversas singularidades autonómicas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, representan una parte significativa de su financiación: 3901 millones de euros en 2002, el 43 % de todas las competencias no homogéneas de las 15 comunidades autónomas. Por tanto, es comprensible que para Cataluña este sea un tema importante, y por ello, el acuerdo político prevé revisar su cálculo. Claro, suponiendo que dicha revisión se haga para todas las comunidades autónomas de régimen común, será una mejora muy conveniente para el conjunto del sistema, porque algunas de estas competencias no homogéneas se traspasaron hace ya muchos años y sería muy conveniente saber cómo han evolucionado y ajustar su valoración. Y, además, podría

cve: BOCG_D_15_195_1865

considerarse la posibilidad de que las competencias homogéneas dejaran de financiarse como hasta ahora; o sea, hasta ahora están en el Fondo de suficiencia y evolucionan con el indicador de ingresos tributarios del Estado. Y se podría pasar, por ejemplo, a un sistema en el que los porcentajes de cesión pudieran diferir entre comunidades autónomas en función de cuáles sean sus singularidades, como sucedía, por otra parte, entre 1997 y 2001. Si sucediera que ambas cosas se volvieran a calcular y se mejorara su forma de financiación, se habría avanzado en transparencia y en corresponsabilidad.

Por otra parte, cuando el acuerdo político PSC-ERC utiliza la expresión «a igual esfuerzo fiscal», desde un punto de vista técnico hay que entender que quiere decir en términos de recaudación normativa; o sea, la recaudación tributaria que permiten obtener los tributos cedidos sin el ejercicio de las competencias por parte de las comunidades autónomas, ni al alza ni a la baja. Sea cual sea el diseño del futuro sistema, siempre que haya autonomía tributaria es necesario mantener el concepto de recaudación normativa como referencia. Es necesario para evitar que los instrumentos de nivelación se vean afectados por el ejercicio de las competencias normativas. A esto se refiere el acuerdo de manera, digamos, indirecta y, evidentemente, es imprescindible que el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos se mantenga.

Hasta ahora, la determinación de recaudación normativa es sencilla en el caso del IRPF. ¿Por qué? Porque hay una parte cedida y una parte que conserva la Administración General del Estado y sirve como referencia; sabemos si se recauda más o menos que la referencia. El problema ha sido con los restantes impuestos cedidos con capacidad normativa, en los que resulta muy difícil estimar cuál sería esa referencia. En el instituto hicimos algún trabajo en este sentido, en relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, que está publicado. Se presentó, de hecho, a las comunidades autónomas en el consejo superior de dirección de la Agencia Tributaria. La mejora del cálculo de la recaudación normativa requeriría que las comunidades autónomas publicaran información sobre las bases imponibles que se declaran en cada impuesto. Algún autor se ha quejado de la ausencia de información tributaria respecto a las figuras cedidas al cien por cien a las comunidades autónomas. La Agencia Tributaria y la Administración General del Estado, en general, han realizado en los últimos años avances mucho más importantes en cuanto al suministro de información estadística procedente de registros administrativos. Y lamento tener que decirlo en la Cámara que representa a los territorios, pero, en el campo de lo que ahora llamamos la cultura del dato, las comunidades autónomas tienen todavía mucho recorrido por delante y será necesario recorrerlo para mejorar el cálculo de la recaudación normativa.

He hablado del estado del bienestar, he hablado de equidad y de suficiencia, y el tercer gran objetivo que mencionaba al principio era el de mejorar la autonomía y la corresponsabilidad. El principal instrumento en la Ley 22/2009 fue elevar del 33 al 50 % el tramo cedido del IRPF, con amplias competencias normativas sobre la tarifa, las deducciones y el mínimo personal y familiar. Con ello se ha logrado estimular el ejercicio de las competencias autonómicas. Así, en 2022, once comunidades autónomas de régimen común han ejercido competencias normativas a la baja en el IRPF con distinto grado de intensidad; en cambio, cuatro de ellas lo han hecho al alza. Así, Madrid renuncia a nada menos que el 0,53 % de su PIB en el IRPF, siendo la que mayor ejercicio de su capacidad normativa realizó en 2022; Canarias pierde 0,44 puntos, y las nueve restantes que han bajado el IRPF se sitúan todas ellas en una pérdida recaudatoria por debajo del 0,2 % de su PIB. Las que han elevado su recaudación han obtenido entre 0,18 puntos de PIB adicionales, en el caso de Cataluña, y 0,04, en el caso de Aragón.

En los modelos anteriores a 2009 —y, desde luego, después—, las comunidades autónomas ya tenían amplias competencias en los restantes impuestos cedidos. Como es sabido, en sucesiones y donaciones, todas las comunidades autónomas han ejercido a la baja, pero con diferente intensidad, de manera que se consigue que los votantes vean reflejadas sus preferencias. En el caso de actos jurídicos documentados, todas han elevado ese impuesto, también con distinta intensidad. Y, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, también se han elevado los tipos respecto a los vigentes en el momento de la cesión. De modo que podemos concluir que, en su conjunto, las comunidades autónomas han ejercido sus responsabilidades tributarias al alza o a la baja. Sin embargo, en el año 2022 se vivió una carrera a la baja hacia el cero, hacia la eliminación en el impuesto sobre el patrimonio, que obligó a una reacción del Gobierno central para contenerla. Hasta entonces, la competencia fiscal en el impuesto sobre el patrimonio se producía solo en dos comunidades autónomas, pero ese año se extendió como la pólvora a muchas comunidades autónomas. Y esto hace pensar que, en el nuevo sistema, habrá que prever algún límite al ejercicio de las competencias a la baja en todos los tributos cedidos del nuevo sistema, como se desprende del acuerdo político de referencia y también como recomendaron los expertos en su día, aunque los expertos no mencionaron el IRPF, solo el impuesto sobre sucesiones y donaciones; recuerdo que el impuesto sobre el patrimonio no forma parte del sistema.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Si bien los datos muestran que se ha tenido éxito en la ambición de elevar la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal, hay un consenso académico en que no ha sido suficiente. Ha sido mucho, como ha subrayado Santiago Lago, pero puede entenderse que no ha sido suficiente. El acuerdo PSC-ERC es bastante claro en su voluntad de avanzar hacia más autonomía tributaria, en particular ampliando las competencias gestoras. Se pretende que sea la Generalitat la que aplique la totalidad del sistema tributario en Cataluña. Los problemas que esto plantearía, si es que lleva a la descoordinación en el control del fraude y a una menor eficacia en la aplicación de los tributos, han sido señalados por numerosos analistas. Lo que sí sería un avance —y vuelvo a la propuesta de los expertos del año 2017— sería transitar hacia una Agencia Tributaria integrada que trabajara al servicio de todas las Administraciones y contara con una gobernanza tan profesionalizada como hasta ahora. Ese camino pasa por conectar todas las agencias tributarias en red para el intercambio de información, acompañado por una colaboración progresivamente mayor en la dirección de cada una de las agencias tributarias, estatal y autonómicas, que así lo deseen.

Por último —con esto ya voy acabando—, una reforma pendiente en la que coinciden todos los analistas es la del mecanismo de entregas a cuenta. Como en otros asuntos, la posición de las comunidades autónomas en esta materia puede diferir y, por tanto, cabría plantear opciones a escoger para cada una de ellas atendiendo a su singularidad. Una vía sería seguir como hasta ahora, pero reduciendo de dos a un año el periodo en que se liquidan las entregas a cuenta; y otra opción sería transferir a las comunidades autónomas, directamente y de forma inmediata, los ingresos de caja en la proporción que se estime adecuada, con una liquidación al término de un año. Esta segunda opción tendría la ventaja de trasladar de manera inmediata a las comunidades autónomas las variaciones en los ingresos públicos debidas al ciclo económico, para bien y para mal.

En suma, señora presidenta, y para concluir, los acuerdos políticos son siempre el punto de partida de las reformas legislativas que tienen lugar en su sede natural, o sea, aquí, en el Parlamento. He tratado de reflejar los principales aspectos a mejorar del actual sistema de financiación autonómica mencionados en el acuerdo político PSC-Esquerra Republicana de Catalunya. Es difícil anticipar el resultado de un proceso complejo que, imagino, a tenor de la experiencia vivida en 2009, que será largo. Me permito felicitar a esta Comisión General de las Comunidades Autónomas por plantear el estudio de este tema tan importante, que también tendrá su cauce en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Queda mucho trabajo por delante, tal como he tratado de exponer en mi intervención, y ojalá se logre un amplio consenso.

Muchísimas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señor Cuenca García.

Finalizada la primera parte de la intervención del ponente, entramos en el turno de portavoces.

En primer lugar, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto, senador Gordillo Moreno, tiene la palabra.

El señor GORDILLO MORENO: Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias, doctor Cuenca, por su presencia en esta comisión y por su contribución. Permítame que le dé las gracias en nombre del Grupo Mixto.

Comenzaré a formularle mis preguntas, aunque, a lo mejor, por las características de su exposición, tan documentada y profunda, algunas preguntas ya han sido contestadas, pero no me resisto a trasladarle algunas consideraciones que, en su calidad de director del Instituto de Estudios Fiscales y funcionario del Ministerio de Hacienda, me podrá contestar con toda seguridad.

En primer lugar, permítame que le haga una pregunta un poco global —si se puede definir así— o simplista. Y es si en líneas generales considera usted que este sistema que se propone en el pacto PSC-ERC es bueno para el conjunto de España. Asimismo, le pregunto si este modelo que está basado en que la Agencia Tributaria de Cataluña recaude todos los impuestos, labor que ahora mismo está haciendo la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y su fragmentación en una serie de entidades de menor escala, que será una consecuencia lógica del pacto propuesto, podría incrementar los costes de la gestión, reducir la eficacia en la gestión tributaria y relegar al Estado a una posición de subordinación, importada del experimento en cierto modo de los *länder* alemanes, cuyo funcionamiento, según muchos analistas, está en entredicho o deja mucho que desear. Por ello, mi pregunta es su valoración acerca de lo que le acabo de exponer.

En segundo lugar, le preguntaría si el sistema propuesto de que la Generalidad se quede con la recaudación pagando una compensación y una cuota de solidaridad, que en teoría debe ser transparente y explícita, considera usted que es similar —que lo es— al sistema de concierto ya vigente, en el que una crítica muy repetida —se lo he dicho también a su predecesor— es que la transparencia brilla por su

cve: BOCG_D_15_195_1865

ausencia. Nadie ha visto nunca los cálculos objetivos con los que se debe calcular la compensación, pero sí vemos una exageración en la parte de los ingresos de los impuestos indirectos, y por el lado del gasto se infravaloran los servicios que presta el Estado. También me gustaría preguntarle si considera usted que el sistema propuesto —como he dicho, equivalente al concierto, que proviene de un accidente histórico, vamos a llamarlo así, o de una singularidad muy dilatada en el tiempo, como nos ha dicho anteriormente la senadora Etxano Varela— es soportable, dado que Cataluña supone un 20 % del producto interior bruto, en contraste con el País Vasco y Navarra, que suponen entre un 7 y un 8 %; si es viable o no es viable, según su opinión y su criterio.

Y, por último, si considera que la nueva organización que se pretende derivada del pacto, puesto que esto es en líneas generales —vamos a llamarlo así— un juego de suma cero y dado que la financiación de la Generalidad debe experimentar un aumento sustancial, reduciría la contribución al fondo común del Estado. Esto podría llegar a suponer una cantidad muy ingente de recursos públicos y habría dos consecuencias: o menos recursos para repartir o sacarlo de algún sitio, que sería vía impuestos o vía deuda. Y dadas las circunstancias de España, cuyo endeudamiento y déficit son muy elevados, así como el esfuerzo fiscal, me gustaría saber si considera que esto pudiera derivar en más impuestos o menos servicios en el resto de las regiones y si atentaría contra la solidaridad entre regiones rompiendo el régimen común e incrementando desigualdades. Si es tan amable de responderme algunas de las preguntas que le he hecho, se lo agradeceré mucho.

Muchas gracias, doctor Cuenca.

Gracias, señora presidenta.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senador Gordillo Moreno.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

En primer lloc, que no ho he dit abans, tota la meva solidaritat personal i d'aquest grup amb les víctimes de la DANA que ha afectat València, Castella-la Manxa, Andalusia, i en menor mesura, a Catalunya, tota la nostra solidaritat. I com deia el compareixent, a qui li agraeixo la seva compareixença i la seva explicació, tota la nostra empatia per a aquestes víctimes.

Bé, en primer lloc, li agraeixo l'explicació. Jo no tinc formació econòmica, tinc formació jurídica, així que m'haurà de disculpar el meu llenguatge, que poder no serà tan rigorós com potser hauria de ser en temes que a més, he de reconèixer que no són els meus, però jo vinc d'una comunitat autònoma, de les Illes Balears, soc senador per Eivissa i Formentera, i bé, nosaltres tenim certa empatia també, a sobre de valorar aquest acord entre el PSC i ERC, perquè ens sentim també una mica maltractats a nivell general de com ens tracta el dèficit fiscal que tenim en aquest Estat.

Nosaltres tenim un règim especial que de moment no sembla que s'estigui aplicant gaire, també com Canàries. Per tant, dins del sistema comú que vostè parlava de finançament sí que és possible establir diferents règims perquè com es deien els territoris a lo millor tenen necessitats que d'altres territoris no s'han de tenir. Com deia, crec que he sentit que el professor Lago deia que la bilateralitat és perfectament compatible per aquest mateix motiu. I, a més, li val, des de segons un estudi que no he pogut trobar, però que estic buscant ansiosament, som l'únic arxipèlag de la Unió Europea amb dèficit fiscal. Les Balears és l'únic arxipèlag de la Unió Europea que té dèficit fiscal amb l'Estat, lo qual evidentment m'ha cridat molt l'atenció i entenc perfectament que un territori que amb un dèficit fiscal semblant en termes generals pugui tenir un finançament o vulgui negociar un finançament o un accés a ser un finançament d'una forma més acurada. Vostè ha dit que fa quinze anys que tenim un sistema de règim comú que no s'ha reformat. També s'entén que si fa quinze anys que no s'ha reformat i amb una situació política actual tan polaritzada, que fa molt difícil arribar a acords, s'entén normal que un territori busqui la seva, diguem, singularitat en aquest sentit perquè és evident que, a nivell general, a dia d'avui, tindrem molt difícil arribar a acords tant de caràcter multilateral, evidentment, amb la posició que deia que teníem.

I també s'ha dit anteriorment que havia d'implicar un sistema de responsabilitat més acurat, un sistema de cogovernança, més acurat que poder podria dur inclús a una reforma de la Constitució, però el que estem parlant avui —i vostè crec que ha estudiat bé aquest acord pel que he sentit— no ens estem apartant una mica de la Constitució; vull dir que estem dins del marge constitucional perquè inclús hi ha estatuts que consideren aquesta negociació bilateral, pel que dèiem abans precisament, perquè hi ha territoris que tenen unes necessitats o unes mancances que han de ser diferents a les altres, per això,

cve: BOCG_D_15_195_1865

evidentment, aquesta singularitat existeix sense perdre el principi de solidaritat. Perquè això, mentre estiguem en un Estat com estem, inclús a nivell d'Unió Europea, aquest principi de solidaritat no l'hem de perdre.

Però bueno, jo no li faré cap pregunta perquè no em veig capaç de fer-li, però sí que entenc que un territori —ho torno a dir— vulgui negociar de forma singular un finançament que d'una altra forma ni li arriba ni li està arribant i a curt termini segurament tampoc li arribarà pel que dèiem per aquesta posició que comentàvem.

De nou, moltes gràcies per la seva compareixença.

Gracias, señora presidenta.

En primer lugar, porque no lo he dicho antes, quiero expresar toda mi solidaridad personal y la de mi partido con las víctimas y afectados por la DANA en Valencia, Castilla-La Mancha, Andalucía y, en alguna medida, en Cataluña, también toda nuestra solidaridad. Toda nuestra empatía con estas víctimas.

Al compareciente, señor Cuenca, le agradezco su comparecencia y explicación. No tengo formación económica, tengo formación jurídica, así que tendrá que disculpar mi lenguaje, que no será tan riguroso como debería ser en temas que he de reconocer que no son los míos, pero yo vengo de una comunidad autónoma, de las Islas Baleares, soy senador por Ibiza y Formentera, y nosotros tenemos cierta empatía, aunque se tendrá que valorar este acuerdo entre PSC y ERC, porque nos sentimos también un poco maltratados a nivel general respecto del déficit fiscal que tenemos con el Estado.

Nosotros tenemos un régimen especial que de momento no parece que se esté aplicando demasiado, como en Canarias. Por lo tanto, en este sistema del que usted hablaba de financiación sí que es posible establecer diferentes regímenes para los territorios que tengan necesidades que otros no tienen. Como creo que ha comentado el profesor Lago, la bilateralidad es compatible por este mismo motivo. Además, un estudio que no he podido encontrar, pero que estoy buscando ansiosamente, habla sobre la Unión Europea con déficit fiscal. Baleares es un archipiélago de la Unión Europea que tiene déficit fiscal con el Estado, lo cual evidentemente me llama mucho la atención y entiendo perfectamente que un territorio con un déficit fiscal parecido en términos generales quiera negociar una financiación de una forma más certera. Usted ha dicho que hace quince años que tenemos un sistema de régimen común que no se ha reformado. Por tanto, si hace quince años que no se ha reformado y si tenemos en cuenta la situación política actual tan polarizada, que hace muy difícil llegar a acuerdos, también se entiende que un territorio busque singularidad en este sentido porque es evidente que, a nivel general, a día de hoy, tenemos muy difícil llegar a acuerdos de carácter multilateral en la posición que le decía que tenemos.

También se ha dicho anteriormente que podría ser un sistema de responsabilidad, un sistema de cogobernanza, como usted ha comentado, que a lo mejor podría llevarnos incluso a una reforma de la Constitución, pero con lo que estamos hablando hoy —y usted creo que ha estudiado bien este acuerdo por lo que he escuchado— no nos estamos alejando del tema; estamos dentro del margen constitucional porque incluso hay estatutos que consideran esta negociación bilateral, precisamente por lo que decíamos antes, porque hay territorios que tienen unas necesidades o unas carencias diferentes a las de otros, por eso existe esa singularidad. Y todo ello, evidentemente, sin perder el principio de solidaridad porque, incluso a nivel de la Unión Europea, este principio de solidaridad no lo debemos perder.

Por tanto, yo no le haré ninguna pregunta porque no me veo capacitado, pero sí entiendo que un territorio quiera negociar de forma singular una financiación que de otra forma ni le ha llegado ni le está llegando ni a corto plazo seguramente le llegará por lo que le comentaba anteriormente.

De nuevo, muchas gracias por su comparecencia.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Vasco, la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Gracias, señor Cuenca. Intervendré brevemente, telegráficamente, solo para agradecerle su exposición, que ha versado sobre los principales aspectos a mejorar de la Lofca, haciendo referencia a ese libro blanco —como le llaman muchos— sobre la financiación de régimen común. Y, sobre todo, agradezco el esfuerzo que ha hecho en su análisis para hacer referencia, entre esos aspectos también a mejorar, a incorporar el acuerdo legítimo entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana. Sin más, le agradezco su exposición.

Nada más. Muchas gracias.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano Varela.

La señora Da Silva no está.

A continuación, tiene la palabra, por el Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, la señora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí. Moltes gràcies, presidenta.

Moltes gràcies, senyor Cuenca, per la seva exposició.

Començar valorant que, com vostè ha relatat el model de finançament actual, no és perfecte. De fet, en Catalunya som molt conscients de les seves imperfeccions, del model actual, però també del d'avanç de la reforma que vostè mencionava. És un model que ja s'ha dit que està caducat des de fa deu anys; és un model que no ha resolt, sinó que ha mantingut la situació de dèficit fiscal que pateix Catalunya. He dit la xifra abans, la repeteixo, 22.000 milions d'euros anuals. En algun moment, això ha arribat a representar el 10 % del PIB. Per tant, es pot entendre perfectament que unes xifres d'aquesta magnitud tenen un clar impacte sobre la prestació dels serveis públics de les bases de l'estat del benestar i també té una repercussió sobre la ciutadania.

Hi ha algunes qüestions que vostè ha mencionat que voldria destacar sobre aquelles qüestions que entenem que no funcionen del model actual i que són especialment perjudicials per al cas català. Per exemple, pel que fa a la fórmula de càlcul, dels diferents mecanismes. Concretament dels fons d'ajustament, del fons de suficiència global, del fons de competitivitat i del fons de cooperació, perquè entenem que hi ha molt poca transparència en el càlcul d'aquests tres mecanismes. I que es fa molt difícil, per tant, en base a aquesta opacitat, estimar quina quantitat va a la solidaritat territorial si no es publiquen les balances fiscals. I aquest és un segon element que voldria destacar: hi ha una política deliberada per part de l'Estat espanyol de no retre comptes publicant les balances fiscals. Per tant, un altre element d'opacitat que es suma al mal funcionament del sistema. De fet, doncs la Generalitat de Catalunya ha anat calculant en últim terme de l'any 2023 quin és l'import d'aquest dèficit fiscal a partir de càlculs propis.

Un altre dels elements negatius del sistema actual, i que vostè també ha mencionat, és el del sistema de bestretes. El fet és que el model actual es basa en unes previsions d'ingressos fetes pel govern central, sovint a la baixa, i per tant es transfereixen menys recursos a les comunitats autònomes dels que són finalment recaptats. I aquestes transferències que es fan via bestretes mensuals, que nosaltres diem que és com la setmanada que reben les comunitats autònomes per part del govern espanyol, es liquiden definitivament al cap de dos anys i, per tant, aquesta situació de transferència de menors recursos en base a unes previsions d'ingressos que sempre són a la baixa, acaben perjudicant doblement i en retard, a comunitats autònomes com és el cas de Catalunya.

També s'ha referit al problema del model actual que a nosaltres se'ns qüestiona i se'ns acusa de insolidaris, però el cert és que convivim doncs amb la realitat de diferents comunitats autònomes, com la que vostè explicava, que decideixen deliberadament perdre recaptació. Vostè posa l'exemple del cas de Madrid, que per nosaltres és un car exemple de *dumping* fiscal, perquè mentre es rebaixen impostos doncs amb aquelles rendes més altes, continuem patint els efectes d'un sistema que és injust per les classes populars de Catalunya que fan un dels serveis públics que, com deia, estan infrafinançats. I això provoca doncs aquesta situació de competència fiscal injusta.

Segurament les receptes o les conclusions a les que arribem no coincideixen. Vostè entén doncs que aquest acord entre Esquerra Republicana i el Partit Socialista obri una oportunitat per reformar el model a nivell general. Nosaltres ens quedem amb que aquesta negociació que hem hagut de dur a terme de forma bilateral, després de dècades d'una situació que considerem que a totes llums és injusta, doncs han pogut arribar amb aquest acord d'aquest nou model de finançament singular per Catalunya, que doni resposta a la situació que patim, que ens garanteixi una major sobirania fiscal i per tant que puguem atendre molt millor i amb molta diferència les necessitats que té la ciutadania del nostre país.

Moltes gràcies.

Muchas gracias, presidenta.

Muchísimas gracias, señor Cuenca, por su exposición.

Comienzo valorando que, como ha relatado, el modelo actual de financiación no es perfecto. De hecho, en Cataluña somos muy conscientes de las imperfecciones del modelo actual, pero también del de antes de la reforma que usted mencionaba. Es un modelo que, como han dicho, ha caducado desde hace diez años; que no ha resuelto, sino que ha mantenido la situación de déficit fiscal que sufre Cataluña de 22 millones de euros anuales. Y esto, en algún momento, ha representado el 10 % del PIB. Por tanto, se puede entender

cve: BOCG_D_15_195_1865

perfectamente que unas cifras de esta magnitud tengan un gran impacto en la prestación de los servicios públicos de las bases del Estado y también una repercusión sobre la ciudadanía.

Hay algunas cosas que ha mencionado que me gustaría destacar sobre aquellos temas que sabemos que no funcionan del modelo actual y que son especialmente perjudiciales para el caso catalán, por ejemplo, en relación con la fórmula de cálculo de los diferentes mecanismos y concretamente de los Fondos de Convergencia, el de competitividad y el de cooperación, porque entendemos que hay muy poca transparencia en el cálculo de estos mecanismos. Y en base a esta opacidad, se complica la estimación de qué cantidad va a la solidaridad territorial si no se publican estos balances fiscales. Y este es el segundo elemento que querría destacar: hay una política deliberada por parte del Estado español de no rendir cuentas publicando los balances fiscales. Es otro elemento de opacidad, del mal funcionamiento de este sistema. De hecho, la Generalidad de Cataluña ha ido calculando durante el último término del 2023 cuál es el importe de este déficit fiscal a partir de cálculos propios.

Otro de los elementos negativos del sistema actual, y que usted también ha mencionado, es que el modelo ahora mismo contiene unas previsiones a la baja y, por tanto, se transfieren menos recursos a las comunidades autónomas de los que son finalmente recaudados. Y estas transferencias que se hacen de forma mensual y que reciben las comunidades autónomas por parte del Gobierno de España se liquidan definitivamente después de dos años. Por tanto, esta situación de transferencia de menos recursos basándonos en unas previsiones de ingresos que siempre son a la baja nos terminan perjudicando doblemente y con retraso a las comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña.

También se ha referido a otro problema del modelo actual. A nosotros se nos cuestiona y se nos acusa de insolidarios, pero el hecho es que convivimos con la realidad de diferentes comunidades autónomas que, como usted ha explicado, deciden deliberadamente perder la recaudación, como en el caso de Madrid, que para nosotros es un claro ejemplo de dumping *fiscal, porque mientras rebajan los impuestos para las rentas más altas, continúan sufriendo los efectos de un sistema injusto las clases populares de Cataluña que hacen uso de los servicios públicos que, como decía, están infrafinanciados, y esto provoca estas situaciones de competencia fiscal injusta.*

Seguramente las conclusiones a las que lleguemos no coincidan. Usted entiende que este acuerdo entre Esquerra Republicana y el Partido Socialista abre una oportunidad para reformar el modelo a nivel general. Nosotros nos quedamos con que, con esta negociación, que hemos tenido que llevar a cabo de forma bilateral después de décadas de una situación que consideramos a todas luces injusta, hemos podido llegar a este nuevo modelo de financiación singular para Cataluña que dé respuesta a la situación que sufrimos, para que nos garantice una mayor soberanía fiscal y para así atender mucho mejor y con una diferencia a las necesidades que tienen los ciudadanos de nuestro país.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senadora Bailac.

A continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el senador Espadas Cejas.

El señor ESPADAS CEJAS: Muchas gracias, presidenta.

Buenos días a todos y a todas.

Gracias, señor Cuenca, por su intervención y por su presencia hoy aquí. Sin duda, sus aportaciones van a ser de enorme interés para las conclusiones a las que se llegue con el trabajo de esta comisión.

No me equivocaba mucho cuando le planteaba a mis compañeros en la junta de portavoces que el debate que queríamos hacer en relación con el modelo de financiación no se podía limitar solo a una valoración por parte de los expertos del acuerdo entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana, sino que inevitablemente habría que hacer una valoración en profundidad, como creo ha hecho usted, sobre el balance del actual modelo de financiación, agotado, y sobre todo, de las perspectivas de cómo avanzar en otro nuevo. Por tanto, saludo, en primer lugar, su indicación de que todos debemos estar de acuerdo en la necesidad de un nuevo modelo de financiación autonómica, que solo será posible si somos capaces de alcanzar un consenso, un acuerdo. De nuevo, una vez más, como en las anteriores reformas del modelo, vuelve a ser un acuerdo político bilateral el que fuerza la necesidad de un acuerdo multilateral y de nuevos acuerdos bilaterales igualmente entre comunidades autónomas y el Gobierno de España. Nada nuevo, esto ya ocurrió en anteriores reformas del sistema y vuelve a ocurrir ahora. Y a lo que desde el Partido Socialista nos negamos, como plantean en este caso otras fuerzas políticas como el Partido Popular, es a pensar que esto es un cataclismo, que es una catástrofe que tendrá consecuencias inevitables para el futuro de España.

cve: BOCG_D_15_195_1865

En primer lugar, nosotros queremos destacar que uno de los elementos fundamentales por los que España ha avanzado en los últimos años en democracia es justamente por su avance en la descentralización política y administrativa. Nosotros consideramos que, efectivamente, esto ha sido un elemento y un acicate en el avance justamente en la convergencia entre territorios, en el avance en la modernización de nuestro país. Un país que, según la OCDE, ahora mismo es el que tiene un mayor grado de descentralización de la Unión Europea y el quinto del mundo, solo detrás de Canadá, Suiza, Estados Unidos y Australia. Por tanto, este es y debe ser uno de los ingredientes de nuestro éxito. Y avanzar en esto debe hacerse, evidentemente, teniendo como objetivo que, al final, la clave sin duda estará, como decía justamente el señor Lago en la anterior intervención, en el equilibrio para encontrar cómo atender adecuadamente las singularidades que se reclaman desde cada una de las comunidades en el ejercicio de su propias capacidades de autogobierno, en el ejercicio de sus competencias, con criterios básicos que son los de equidad y solidaridad, que desde el principio estuvieron a la hora de definir el modelo de financiación. Por tanto, esta cuestión me parece fundamental.

Ahora bien, ¿cómo avanzar en esto? Pues yo querría plantearle algunas cuestiones concretas, sobre todo, porque las conclusiones de esta comisión serán fundamentalmente las que nos permitan avanzar en ese acuerdo. Ojalá esta Cámara Territorial sirviera también para contribuir a ese acuerdo sobre financiación autonómica. En primer lugar, a mí me preocupa especialmente la estabilidad del sistema porque, como usted ha dicho aquí, claramente sufre momentos de recesión en situaciones de crisis, donde no se garantiza que la caída de ingresos pueda hacer que se mantengan los gastos que claramente tienen las comunidades autónomas en la prestación de servicios públicos. Esto nos preocupa especialmente a las comunidades infrafinanciadas. En la comunidad de la que provengo, en Andalucía, lo vivimos claramente en la anterior crisis de una manera absolutamente acusada. Por tanto, para mí la reforma del sistema de financiación pasa, en primer lugar, porque de alguna forma blindemos esos servicios públicos en situaciones de crisis o de recesión, y esta debería ser una de las cuestiones a mi juicio prioritarias. Esta es la primera de las cuestiones que yo le lanzo en el sentido de ver cómo podemos avanzar en ese blindaje.

Usted decía que no solo el blindaje de los servicios públicos debe ser el objetivo del sistema —y lo comparto—, sino que se trata de ponderar adecuadamente las competencias de las distintas Administraciones en un gobierno multinivel. Justamente, lo vemos, por ejemplo, ahora en la gestión de esta DANA. Los que estamos convencidos de que el único camino es la cogobernanza, el único camino es ser capaces de gestionar, como hicimos en la pandemia, esta gobernanza multinivel, también estamos absolutamente de acuerdo en que la financiación es clave para que tenga al final viabilidad. Por tanto, el planteamiento es cómo podemos avanzar en corregir las graves diferencias que hay, a nuestro juicio, en financiación por habitante y que usted ha manifestado aquí. El nuevo sistema —y avanzo al menos algunas de las cuestiones—, en mi opinión, debe tener nuevos recursos, como los tuvo el anterior sistema; y en esos recursos, evidentemente, la prioridad para nosotros debe ser, primero, nivelar claramente y luego corregir las deficiencias y la infrafinanciación del anterior sistema.

Termino. En cuanto a la convergencia, me gustaría conocer su opinión en relación con la forma de avanzar en la convergencia entre territorios porque, como usted dice, no lo hemos conseguido con el actual modelo y creo que es uno de los grandes déficits entre comunidades y territorios. Es legítimo que eso sea así. El Fondo de Compensación Interterritorial ahora mismo cuenta poco en eso, pero el anterior modelo, el de 2009 que evaluamos ahora, tampoco consiguió que más allá del Fondo de Garantía, que es el gran pilar de la financiación, los otros tres fondos —de Convergencia, de Competitividad y de Suficiencia— realmente permitieran, por ejemplo, en el caso de convergencia, garantizar esto. Por tanto, ¿cómo modificaría usted este otro instrumento, que es el Fondo de Compensación Interterritorial, y si cree que sería importante también tenerlo en cuenta en la reforma del sistema de financiación?

Gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Espadas.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Polanco Rebolleda.

El señor POLANCO REBOLLEDA: Muchas gracias, muy buenos días.

Buenos días y muchas gracias, señor Cuenca. Hablar del acuerdo, en este caso de Esquerra Republicana de Catalunya y el Partido Socialista de Cataluña, es un tema complejo. Es un acuerdo poco transparente y, por supuesto, es difícil sacar conclusiones concretas, pero contar con un experto como usted es siempre un lujo. Su experiencia tanto en financiación autonómica como en su tarea docente y de

cve: BOCG_D_15_195_1865

formación es muy enriquecedora, incluso en este caso, aunque sea un poco más complejo en el día de hoy al ser un alto cargo del Gobierno; un Gobierno que, desde mi punto de vista, se ve abocado a llegar a acuerdos esquivos para mantener su objetivo, que no es otro que seguir gobernando.

Con respecto a las aportaciones de su comparecencia, compartiendo, por supuesto, gran parte de su exposición, esta comisión le pedía consecuencias económicas, fiscales, sociales y jurídicas que se traducen del acuerdo suscrito. Y es que, por ejemplo, el anterior ponente, el doctor Lago, ha expresado los tres objetivos claros del acuerdo: uno, la plena autonomía financiera de Cataluña; dos, la bilateralidad; y, tres, el aumento de recursos para Cataluña. ¿Qué opina usted? ¿Comparte esos principios? Alguno ya ha dicho que no. En su intervención ha hecho ese enlace del sistema de financiación con este acuerdo y también ha hablado del balance de financiación, que, desde luego, no ha sido positivo desde su punto de vista y está claro cómo estamos. ¿Vamos a crear un nuevo modelo de financiación fundamentalmente para el régimen común, pero —según he entendido— con Cataluña fuera? ¿Qué opina al respecto?

Usted en otras ocasiones, fuera de la ponencia, ha manifestado que el sistema de cupos, los cálculos que se realizan, el seguimiento, no le gusta, incluso ha tildado al cupo vasco de insoportable, que tiene muchos inconvenientes y que, entre otras cosas, es injusto. ¿Podría clarificar por qué? Le digo esto porque la mayoría de los expertos intuyen que el acuerdo PSC-ERC sobre financiación singular en Cataluña se asemeja al cupo vasco y al concierto navarro. El Gobierno y su entorno califican el acuerdo de Esquerra Republicana de Catalunya como la salida a la singularidad catalana. Siempre es bueno, incluso justo, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero siempre que esa desigualdad no se traduzca en peores servicios públicos para los demás. ¿En concreto, el acuerdo PSC-ERC garantiza la igualdad de todos los españoles? ¿Vamos a disponer todos los españoles que vivimos en las comunidades autónomas del régimen general de los mismos servicios públicos, sanidad, educación y servicios sociales, sin incrementar la presión fiscal? Explíquenoslo, si es posible. Yo entiendo que el equilibrio es difícil pero no imposible. Se firma un acuerdo sin concretar, pero, a simple vista y de la mayoría de los expertos, incluso de relevantes socialistas, no es una simple reforma sino un cambio de modelo, con dudas de constitucionalidad, injusto, hacia un horizonte confederal, pero, claro, mientras consigo que el señor Illa sea presidente de la Generalitat.

Entiendo las razones del Partido Socialista catalán para sacar adelante el acuerdo; un acuerdo difícilmente ejecutable pero que les da tiempo para gobernar en Cataluña. Hasta ahí lo entiendo, pero hay varias cuestiones que debemos conocer todos los españoles. Y lo digo porque habrá visto declaraciones del expresidente González, del exministro Virgilio Zapatero, de Fedea, de la Asociación de Inspectores de Hacienda, del colegio de economistas... Son muchos, ¿no? El expresidente González asegura que el cupo catalán choca con la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la Constitución, y rompe la solidaridad entre territorios. El exministro Virgilio Zapatero va más allá; avisa sobre los problemas y la inconstitucionalidad del modelo y advierte de que las falsas interpretaciones y la utilización de vacíos legales son la primera estrategia para erosionar la democracia. Apostilla que lo que se pretende hacer, que parece ser que es una ampliación del modelo del cupo vasco para Cataluña, es un engaño; es ir a un modelo confederal y no avanzar, como se dice, hacia un modelo federal. El informe de Fedea ya lo hemos visto antes, incluso cuantifica las implicaciones financieras: una reducción importante de la aportación a la caja común; en el mejor de los casos, 6600 millones de euros; en el intermedio, 13 200 millones de euros. En este caso, el Gobierno catalán sí dispondría de entre un 25 y un 50 % más de financiación, pero, evidentemente, sería a costa de los recursos del Estado que, para mantener la misma financiación en el resto de las comunidades cuya financiación disminuiría entre un 6 y un 12 %, debería incrementar la presión fiscal entre un 15 y un 35 % o recortar prestaciones o servicios, pensiones, etcétera; además de la pérdida de eficacia de la recaudación, y esto lo conoce usted muy bien. De esto expresamente advierte la Asociación de Inspectores de Hacienda que, por supuesto, rechazan este acuerdo porque atenta contra los principios tributarios de generalidad, capacidad económica, igualdad, justicia y eficiencia tributaria, porque disminuiría la información fiscal alentando el fraude fiscal; además, se perdería parte del control aduanero y generaría problemas de control a las empresas que realizan operaciones nacionales e internacionales.

Son muchos los inconvenientes que conllevaría el cambio de modelo, muchos que conocemos: la ineficiencia de las capacidades recaudatorias de haciendas forales, podemos entrar en el IVA, en la multiplicación de cifras de fraude, y es que, desde nuestro punto de vista, además de inconstitucional, la ruptura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria sería un atropello legal que, en primer lugar, causaría peor información, más errores; en segundo lugar, pérdida de capacidad en la lucha contra el fraude que, como todos sabemos, es el peor enemigo de la igualdad; y, en tercer lugar, la Agencia Estatal de Administración Tributaria perdería ese matiz vertebrador de ciertas políticas sociales que se ejecutan a través de ella. Nos podría explicar si le preocupa el riesgo de afectación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Además de todo ello, habría muchas otras cuestiones que podemos intuir, pero lo peor es caminar hacia un espacio incierto donde no hay igualdad ni justicia y donde el papel de la Administración y del Estado, que es el de la redistribución de la riqueza, recorre en este caso el camino contrario. Si queremos avanzar, ya existe un modelo, el que marca la Constitución, que lleva muchos años funcionando, que sí hay que revisar porque la financiación autonómica actual es insuficiente. Los recursos para financiar los servicios públicos esenciales que prestan las comunidades autónomas son insuficientes; los que necesitan nuestros ciudadanos son insuficientes, pero, para ello, lleguemos a acuerdos con los estudios que tenemos, actualicemos el libro blanco…

La señora PRESIDENTA: Señor Polanco, termine.

El señor POLANCO REBOLLEDA: Ya termino.

Actualicemos el libro blanco con los órganos que tenemos, reforcemos el Consejo de Política Fiscal y Financiera y utilicemos la Conferencia de Presidentes para no excluir a nadie en el pacto del nuevo modelo de financiación autonómica. Evitemos el bilateralismo y utilicemos la negociación multilateral para promover una senda solidaria, coherente y responsable.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Gracias, senador Polanco.

Finalizado el turno de portavoces, le corresponde ahora tomar la palabra, señor Cuenca García, director general del Instituto de Estudios Fiscales.

El señor CUENCA GARCÍA (director general del Instituto de Estudios Fiscales): Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias por todas sus intervenciones. Voy a tratar de contestarlas en la medida en que sea capaz. El portavoz del Grupo Mixto me ha formulado una serie de preguntas y me pide que me pronuncie, y es lo que he tratado de hacer. Usted me pide que me pronuncie sobre un acuerdo político que todos hemos leído, y lo que he tratado de hacer en mi primera intervención es poner de manifiesto los aspectos positivos y la valoración que yo hacía de ese acuerdo político. Se inicia una nueva negociación, que ojalá culmine y dé lugar a un resultado con un nuevo sistema de financiación autonómica, y se va a hacer teniendo en cuenta las necesidades de financiación de todos los agentes que actúan en nuestro país: los tres niveles y la Seguridad Social. Me pide que me pronuncie sobre un sistema que no existe. Es un documento político que acuerdan dos partidos políticos y que tiene consecuencias en la medida en que las Administraciones, la Generalitat, las demás comunidades autónomas de régimen común y el Ministerio de Hacienda, se pongan a trabajar y alumbren una reforma, una nueva ley que sustituya o reforme la Ley 22/2009. El resultado, en qué va a acabar este proceso, no lo puedo valorar porque no lo conozco. He tratado de señalar los aspectos que yo veía en ese acuerdo que eran útiles para contribuir a esa reforma, pero no es un sistema, es un acuerdo político y, por tanto, mientras no haya un nuevo sistema, no lo puedo valorar en su conjunto.

El portavoz del Grupo Izquierda Confederal nos ha explicado la situación de las Islas Baleares, ha apelado al déficit fiscal que tiene dicha comunidad y, según dice, si lo he entendido bien, sería el único archipiélago que tiene déficit fiscal en Europa. Compruebe, por favor, cuando encuentre ese estudio que lo cita, si el archipiélago balear es también el más rico de Europa; si su renta per cápita es superior a la media, naturalmente, cuando se hace este cálculo —luego hablaré un poco más de él— de déficit fiscal, las comunidades autónomas o las regiones que están por encima de la media, con un sistema tributario progresivo contribuyen más de lo que reciben, al igual que nos sucede a cada una de las personas. No sé si ha quedado claro, creo que sí, pero me gustaría decirlo. Usted dice: Pues hacen bien en aprovechar la coyuntura y la Comunidad Autónoma de Cataluña en tratar de obtener un sistema de financiación singular. Yo creo que solo cabe en nuestra Constitución una reforma del sistema de financiación actual en el marco de la Lofca, con las singularidades que sean; ahora hay muchas, por ejemplo, Baleares, por la insularidad, por un régimen especial, etcétera. Esto cabe en la Constitución; trocear los sistemas de financiación creo que no cabe. Por tanto, no es lo que está sobre la mesa; lo que está sobre la mesa es una reforma del sistema de financiación incorporando las singularidades que procedan.

La portavoz del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia también ha hablado del déficit fiscal. Aquí no estamos hablando de balanza fiscal; estamos hablando del sistema de financiación que permite a las comunidades autónomas de régimen común atender las competencias que tienen asumidas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El déficit fiscal que ustedes calculan y esa cifra que dan nada tiene que ver con el sistema de financiación. El sistema de financiación pretende ofrecer a las comunidades autónomas los medios para financiar en unas condiciones equivalentes en todo el territorio los servicios públicos que tienen encomendados. Entiendo perfectamente que ustedes mezclen esto con el asunto de la balanza fiscal. Como profesor universitario, yo hice una balanza fiscal para Aragón hace ya muchos años. Si consultan mi currículum en la página *web* del instituto no lo verán, porque los académicos quitamos las publicaciones que tienen más de diez años, pero, si quiere, se lo envío; es una publicación del Consejo Económico y Social de Aragón. Por tanto, conozco un poco la materia de las balanzas fiscales. Y ahí podremos hablar de muchas cosas, pero no podemos olvidar que el cálculo de las balanzas fiscales es —digamos— subjetivo. No hay una metodología única para calcular las balanzas fiscales. El Instituto de Estudios Fiscales lideró un grupo de trabajo en el año 2005 o 2007, no lo recuerdo bien, hace más de veinte años, que elaboró una publicación que está en nuestra biblioteca, está en la *web*, y se obtenían ocho metodologías posibles para calcular las balanzas fiscales. Encontraremos aquellas con las que ustedes calculan esa cifra que usted da, y si me pusiera yo como profesor haría un trabajo igual de riguroso que mostraría que el déficit fiscal es mucho menor. En todo caso, los investigadores que han estudiado esto y lo han publicado —le puedo dar referencias bibliográficas— concluyen que, en nuestro país, cuando esto se hace con un criterio libre de intereses, lo que obtenemos es que, efectivamente, las comunidades autónomas que tienen una renta, un PIB superior a la media, contribuyen y las que tienen un PIB inferior a la media reciben dentro de lo normal. No hay ningún déficit injusto, no lo hay. Subrayo esto para distinguir la reforma del sistema de financiación de la cuestión de las balanzas fiscales, que es un cálculo, por otra parte, muy legítimo, que se hizo mucho hace diez o quince años, y el debate acabó con un libro de Josep Borrell y Joan Llorach que se titulaba: *Las cuentas y los cuentos de la independencia*. Yo me ciño al sistema de financiación autonómica y creo que es en ese terreno en el que el acuerdo se debe aplicar. La balanza fiscal no tiene que ver con esto.

El portavoz del Grupo Socialista me pregunta por la estabilidad del sistema y por blindar los servicios públicos. Esta es una pregunta difícil porque si estamos todos en la misma economía y en la misma sociedad, y estamos, cuando vienen mal dadas, vienen mal dadas para todos. Entonces, ¿qué recursos tenemos cuando viene, por ejemplo, una crisis como la del COVID? Endeudarnos, porque los países, a diferencia de las familias o de las empresas, se pueden endeudar a niveles mucho más elevados, y endeudándonos solventamos los problemas a corto plazo. Pensar que una parte de los servicios públicos pueden estar blindados a cualquier alteración de las condiciones de la realidad económica y de los ingresos públicos creo que no es fácil. Ahora, creo que el sistema actual, y espero que el nuevo, contribuya a fortalecer el estado del bienestar y las competencias de la Administración General del Estado. Por tanto, lo que tenemos que fortalecer es nuestro sistema tributario. No podemos estar completamente aislados, salvo el recurso al endeudamiento, que afortunadamente lo tenemos. La diferencia puede ser que en la crisis financiera de 2008 el endeudamiento fue primero a las comunidades autónomas, luego lo asumió el Estado a través de mecanismos de financiación; y en la crisis de 2020, directamente el Estado se endeudó para proteger los servicios públicos. Son distintas circunstancias y también distintas circunstancias de los mercados financieros en cada momento.

Cómo corregir las diferencias de financiación por habitante es un misterio, es difícil, pero creo que el modelo que saldría si se aplicara esta idea de una nivelación parcial del sistema, pero, digamos, poquito parcial, podría conducir a una igualación. El problema es la transición, como he dicho en mi exposición, no podemos ignorar la realidad y no podemos abandonar o recortar los ingresos de algunas comunidades autónomas, en particular pequeñas, etcétera. Yo creo que habrá que diseñar un sistema de financiación que converja. Claro, si usted me pregunta cómo hacerlo, yo puedo considerar, por razón de mi puesto entonces, que el sistema de 2009 estaba diseñado para converger —y yo soy un poco padre de aquel sistema, entre otros colegas—, y fracasamos. Así que, no sé cómo podríamos hacerlo. Una vía para hacerlo, como usted dice, es colocar en el Fondo de Compensación Interterritorial las políticas de desarrollo económico y dejar el sistema de financiación autonómica centrado en la prestación de los servicios. Ahora lo tenemos un poco mezclado, en el sistema de financiación metimos el Fondo de Cooperación, que no es más que un fondo de compensación interterritorial bis. Podríamos trasladar esos recursos al Fondo de Compensación Interterritorial; en todo caso, las reglas actuales del Fondo de Compensación habrá que revisarlas y habrá que hacer un nuevo fondo de compensación. A mí la idea de que sea un fondo de desarrollo me parece una buena idea.

Finalmente, el portavoz del Grupo Popular me hace también preguntas sobre un sistema que, como decía al principio, no existe. Es un acuerdo político y yo ya he dicho lo que me parecía y los aspectos que creo que son útiles para avanzar. En todo caso, veo que usted se ha tomado la molestia de leer mis

cve: BOCG_D_15_195_1865

publicaciones, se lo agradezco, aunque siempre es un peligro esto de leer cosas que yo publiqué cuando era profesor en la universidad, porque, claro, cuando eres profesor eres libre y, cuando ocupas un alto cargo, pues te encuentras que con tus escritos te miran. Hay uno que usted quizá no ha visto, fue un artículo que publiqué en *Expansión*, en el año 2015, y decía: No, sin Cataluña. Así se titulaba. Entonces, si usted me pregunta ahora si lo que estoy planteando es un sistema sin Cataluña: No; o sea, lo que escribí entonces y lo que digo ahora, afortunadamente, es lo mismo.

Creo, como he dicho al principio al portavoz del Grupo Mixto, que no cabe en la Constitución —y yo no soy constitucionalista, pero lo creen muchos especialistas— un sistema ajeno al conjunto; otra cosa son las singularidades que puede haber, muchas más de las que hay ahora, que ya hay muchas dentro del sistema. Ha citado usted a una serie de autores y yo no voy a hacer referencia a lo que ellos dicen. Pero sí me gustaría decir en contestación a su pregunta —también me la ha hecho el portavoz del Grupo Mixto que hablaba de fragmentación, usted habla de ruptura— que yo creo que no va a haber ni fragmentación ni ruptura de la Agencia Tributaria. En todo caso, con el sistema que utilicemos en la Administración tributaria para recaudar los impuestos del sistema tributario que se diseñe, la aplicación de ese sistema tributario tiene que mirar al siglo XXI y no al siglo XX. Digamos que tiene que ser digital, no analógica. Creo que tenemos que trabajar las distintas Administraciones tributarias que existen en nuestro país conjuntamente. Debemos conectarnos. Fíjense que, en solo quince años, ya no hablo del siglo XX, en los últimos quince años, el intercambio automático de información tributaria entre los distintos países del mundo, en particular de Europa, ha evolucionado de una manera espectacular. No podemos dar marcha atrás, tenemos que ir hacia delante. Por tanto —hablábamos los expertos de una Agencia Tributaria integrada con una gobernanza compartida—, la Agencia Tributaria que resulte del nuevo sistema de financiación tiene que parecerse a eso, a una Agencia Tributaria integrada que recaude para las distintas Administraciones lo que les corresponda y, ya digo, mirando al siglo XXI y a la digitalización. Ahora no vamos con la cartera e ingresamos 900 euros en el banco, esto se ha superado y tenemos que mirar hacia delante.

En fin —si me permite, ya acabo—, las últimas consideraciones sobre una reforma que usted ha expuesto, muchas las podría compartir porque son líneas de reforma; lo que no comparto es toda esta enumeración de citas de colegas y, a veces, amigos que han dicho lo que sea o de personas a las que uno puede admirar, como Felipe González y tal, pero también se puede discrepar.

Muchísimas gracias, señora presidenta.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias al director general del Instituto de Estudios Fiscales, don Alain Cuenca García, por su presencia esta mañana aquí y por habernos ilustrado con respecto al tema de su comparecencia. Le reiteramos el agradecimiento por su presencia.

Se suspende la sesión hasta las cuatro de la tarde.

Se suspende la sesión a las trece horas y cincuenta y cuatro minutos.

Se reanuda la sesión a las dieciséis horas y dos minutos.

La señora PRESIDENTA: Señorías, reanudamos la sesión.

COMPARECENCIA DE LA INSPECTORA DE HACIENDA DEL ESTADO Y PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE INSPECTORES DE HACIENDA DEL ESTADO, D.ª ANA DE LA HERRÁN PIÑAR, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000145. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: En este momento damos la bienvenida a la siguiente compareciente, la inspectora de Hacienda del Estado y presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, doña Ana de la Herrán Piñar, que, al igual que los comparecientes de esta mañana, nos explicará su visión, su ponencia, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el

cve: BOCG_D_15_195_1865

Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía.

Les recuerdo a sus señorías que la ponente tendrá una primera intervención con una duración aproximada de treinta minutos; a continuación, intervendrán los portavoces de los grupos por un tiempo de cinco minutos cada uno de ellos, y finalizaremos con una segunda intervención de la señora ponente, que en función de cómo vayamos de tiempo estará entre diez y quince minutos.

Dicho cuanto antecede, doña Ana de la Herrán Piñar, tiene usted la palabra.

La señora DE LA HERRÁN PIÑAR (inspectora de Hacienda del Estado y presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado): Muchas gracias, señora presidenta.

Buenas tardes a todos, senadores y asistentes a esta comparecencia. Mis primeras palabras se dirigen a las personas que hoy asisten tanto de manera presencial como *online* y que son de la Comunidad Valenciana y otras zonas del Levante español, que se han visto gravemente afectadas por las consecuencias de la DANA. Todo nuestro apoyo y nuestro ánimo desde la asociación que presido.

Me dirijo a todos ustedes para tratar el tema que nos ocupa y preocupa al colectivo de la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado, asociación y sindicato profesional que, adelanto, se nutre de las aportaciones exclusivas de sus asociados, sin ningún tipo de subvención de carácter público, que fue creada en el año 1985 y en la que se integran en la actualidad algo más de 1600 inspectores de Hacienda del Estado.

Los objetivos de nuestra asociación se centran fundamentalmente en la colaboración con la Administración pública, especialmente con la Administración tributaria, a efectos de determinar las mejores condiciones para la prestación de los servicios y de aportar nuestro conocimiento en la elaboración de las disposiciones que nos afectan directamente. La asociación lleva años realizando estudios, análisis y propuestas de reforma tributaria, sobre todo, en materia de Administración Tributaria, por afectar directamente al servicio público que desempeñamos, en ocasiones difícil de entender, pero fundamental en el sostenimiento de nuestro estado de bienestar.

Antes de entrar a exponer los motivos por los que la asociación se opone frontalmente a la división de la Agencia Tributaria, que derivaría de la aplicación del acuerdo suscrito entre el PSC de Cataluña y Esquerra Republicana, permítanme que haga una pequeña reflexión para que podamos ser conscientes de lo que estamos debatiendo hoy aquí. Quizás estoy empezando por el final, pero creo que es importante que contextualicemos esta comparecencia.

España es un país con un rasgo fundamental, que es su estado de bienestar. Creo que estamos todos de acuerdo en la importancia que tiene y en la importancia de protegerlo. Las políticas sociales, la educación, la sanidad, la protección a los más pobres, a nuestros mayores, a las personas que tienen necesidades especiales, son el santo y la seña de España, va en nuestro ADN, pero tengan en cuenta que, si España fuera una persona, los impuestos serían su sangre que alimenta a esa persona y que ayuda a todos los órganos vitales, que son sus políticas públicas y las medidas sociales. Sin sangre, los órganos no funcionan. Sin el dinero público que nos traen los impuestos, las políticas de todo tipo no se pueden implementar.

Alguien dijo una vez que sin justicia no hay igualdad, que sin educación no hay futuro, que sin salud no hay bienestar. Pues yo quiero añadir que sin impuestos no hay nada de lo anterior. Si los impuestos son imprescindibles, créanme que la Agencia Tributaria es el corazón que impulsa la sangre para que llegue a todos los órganos vitales. Un corazón sano y fuerte nos permite vivir con calidad de vida, y nuestra Agencia Tributaria hoy en día está sana y es fuerte. Para que se hagan una idea, se trata del organismo público mejor valorado dentro de la Administración General del Estado, según los datos del barómetro fiscal. En sus treinta y tres años de vida se ha transformado en la punta de lanza de la Administración pública. Lidera la transformación digital y a nivel mundial estamos ante una de las Administraciones más eficientes del mundo, siendo ejemplo en muchos países.

Ahora mismo se está tramitando una iniciativa legislativa para transformar la Función pública y modernizar la Administración. Se habla de innovación, de transformación digital de la Administración, de identificar objetivos, de evaluación de desempeño, de desarrollo de competencias profesionales, etcétera. Pues bien, todo esto ya existe y ya está implantado hace años en nuestra Agencia Tributaria española. Todo eso es la Agencia Tributaria española y hoy estamos aquí porque una decisión política pretende que a ese corazón sano y fuerte le hagamos una intervención quirúrgica y limitemos la fuerza con la que bombea sangre al resto de los órganos de nuestro cuerpo.

Como se pueden imaginar, la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado no puede estar más en desacuerdo con esta idea. Pretenden que no hagamos el trabajo que hacemos y que

cve: BOCG_D_15_195_1865

honestamente creemos que hacemos muy bien y es fundamental, como he señalado, en nuestro estado de bienestar. No hemos conocido ni un solo motivo objetivo ni técnico para poder apoyar esta decisión política. Así, la función de la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero, tarea principal de la Agencia Tributaria, órgano en el que desarrollamos casi todos nuestra labor profesional —porque también desempeñamos el ejercicio en otros organismos, como pueden ser la Dirección General de Tributos o los tribunales económico-administrativos o el Instituto de Estudios Fiscales, como es mi caso— es una tarea compleja.

Ustedes pueden imaginar perfectamente la complejidad que conlleva combinar la actual maraña normativa tributaria que tenemos en España. Tenemos que combinar normas estatales, autonómicas, locales y de fiscalidad internacional; esta última ha alcanzado una gran relevancia en los últimos años, como ustedes conocen, precisamente por la importancia cada vez más creciente de la globalización. Todo esto hace que la tarea de aplicar el sistema tributario sea cada vez más difícil y en esta tarea es obligado para la Administración buscar la mayor eficiencia en la utilización de los recursos que, no olvidemos, no son nuestros, sino que son de los ciudadanos. Esa eficiencia busca actuar con una unidad de acción y un aprovechamiento de economías de escala, así como con una eficacia máxima en virtud del mandato constitucional recogido en el artículo 103 de nuestra norma fundamental.

Nuestro modelo, el de la Agencia Tributaria española, es un modelo de éxito, y lo ha sido durante todos estos años desde su creación. Es un modelo perfectamente organizado desde sus departamentos en Madrid, sus departamentos centrales, los servicios centrales de la Agencia Tributaria, las delegaciones especiales ubicadas en las comunidades autónomas y las delegaciones ubicadas en las provincias. Organizados así, territorialmente, podemos abarcar la inmensa tarea que tenemos por delante, que no es otra que atender pronta y eficazmente los servicios necesarios para lograr el cumplimiento voluntario de los contribuyentes mediante una información y asistencia objeto de grandes elogios dentro y fuera de nuestras fronteras.

Sabiendo que tenemos un sistema tributario complejo, los ciudadanos gozan de unidad de criterio en la que además se está avanzando, para garantizar una mayor seguridad jurídica, gracias a la futura creación de la base de datos única entre la Agencia Tributaria, la Dirección General de Tributos y los tribunales económico-administrativos. Pero, además, la segunda labor fundamental que tiene encomendada nuestra Agencia Tributaria, que es la represión del fraude fiscal, no puede hacerse y no podrá hacerse si no hay una unidad de acción como la que tenemos ahora; incluso hoy día en este contexto, existiendo una unidad de acción, es una tarea difícil sobre todo si nos movemos en el ámbito de las empresas que actúan en España y fuera de nuestras fronteras.

Romper este modelo, lo decimos muy alto y claro desde nuestra asociación, será abocar a España al desastre total. En primer lugar, porque nosotros entendemos —ya lo hemos dicho, aunque es un tema que no nos corresponde, pues corresponde a otro organismo evaluar esta cuestión— que esta propuesta de singularidad fiscal es inconstitucional.

En segundo lugar, porque el hecho de que sea necesaria —y se ha hablado de esto también aquí hoy— la revisión del sistema de financiación, que lleva esperando más de diez años, no implica que tengamos que romper el modelo de asistencia, de información y de control tributario que funciona. Son dos cosas distintas.

En tercer lugar, y entrando en la materia que quería trasladarles específicamente en esta comparecencia, porque no se trata de buscar fórmulas de colaboración y de cooperación, como se ha dicho hasta ahora, para defender este modelo de propuesta de singularidad fiscal para Cataluña uno no tiene que cooperar o colaborar consigo mismo. La cooperación y la colaboración tiene que ser con entidades que actualmente existen, pero es absolutamente innecesario crear de una única entidad otras separadas, por ejemplo, por comunidades autónomas. Ante esta tesis, ¿podríamos negarnos a que se planteara la división de esta nueva entidad autonómica en otras menores, porque los ciudadanos de un municipio o de un barrio lo plantearán? ¿Hasta cuando permitimos la división? ¿No se dan cuenta ustedes de que nos estamos plantando ante una auténtica torre de Babel donde el entendimiento sería de todo punto imposible?

En cuarto lugar, no nos vale una comparativa con modelos de éxito que funcionan en otros lugares, en otros países. Nuestro modelo funciona, y si funciona, ¿qué es lo que nos lleva a cambiarlo? ¿Hay algún argumento de tipo técnico que no sea exclusivamente político que alguien pueda poner encima de la mesa para que nosotros podamos examinarlo? La respuesta, creo que es evidente, es un no rotundo. Por lo tanto, los ciudadanos no se merecen que por cuestiones que no son técnicas y solo políticas los servicios que se prestan por un organismo que funciona bien en la actualidad tengan que romperse.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

En quinto lugar —y aquí me detengo un poco más—, concreto varios pasos atrás que se darán si esta propuesta llega a implementarse. Pasos atrás en la gestión de los impuestos, dado que es evidente que los ciudadanos saldrían perjudicados si se fraccionaran los servicios actuales. La Agencia Tributaria necesita de unas bases de datos lo más completas e integradas posibles, pues de otra manera sería impracticable, por ejemplo, excluir de la obligación de declarar a nadie, ofrecer borradores de declaración a los ciudadanos, facilitar datos fiscales completos o programas de ayuda y criterios uniformes tanto a empresas como a particulares. En este aspecto —también lo conocen— se ha avanzado mucho en los últimos años y dividir toda esa unidad sería, en nuestra opinión, un absoluto desastre.

Por otra parte, para garantizar un adecuado servicio por parte de la Agencia Tributaria el sistema de información ha de ser único. La lucha contra el fraude fiscal se fundamenta en disponer de un sistema de información tributaria lo más unificado posible que permita analizar los riesgos fiscales en los que incurre un contribuyente y su ámbito de intereses. En este sistema hay que incluir tanto las bases de datos como la gestión de declaraciones informativas y el sistema de pagos.

El sistema de información es uno de los principales activos de nuestra Administración tributaria española y está reconocido internacionalmente como un ejemplo de eficacia y de eficiencia. A título de ejemplo, el llamado suministro inmediato de información, conocido por sus siglas SII, que tiene toda la información de las actividades económicas que realizan las grandes empresas, a la que se unirá pronto la proporcionada en el futuro por pequeñas y medianas empresas dentro del sistema Verifactu, no podría funcionar correctamente y no podría utilizarse bien. No podrían realizarse, por ejemplo, los cruces de datos tan importantes si estuviera fraccionado. No se trata de intercambiar información con otras entidades, sino de utilizar la que ahora mismo una sola entidad ya tiene. Lo primero —no hace falta ser experto en una materia— siempre es más complejo, costoso y lento, así como limitado, que lo segundo: disponer de una única base de datos de información en un único ente.

Por otra parte, es fundamental que exista un sistema de caja único. La gestión y el control de las retenciones y pagos fraccionados se deberían llevar siempre a cabo por la Agencia Tributaria, con independencia del porcentaje en la cesión de la recaudación. Así, los sistemas de información y caja únicos son imprescindibles para garantizar la consecución de una serie de objetivos esenciales, como es la calidad en el servicio prestado a los contribuyentes, el control de las declaraciones, en especial de las que resultan a devolver, y así evitar costes innecesarios a los contribuyentes que perjudican a la competitividad empresarial.

Se producirían además pasos atrás en las devoluciones, como acabo de señalar, como consecuencia del sistema de retenciones, que quedaría fraccionado. La gestión de las retenciones se ha de hacer de forma integrada. Actualmente, más del 80 % de los ingresos se efectúan a través del sistema de retenciones del trabajo de las actividades profesionales. Si se fraccionara la gestión de las retenciones, se establecerían más obligaciones para los contribuyentes; la Administración tributaria de la comunidad autónoma perdería información y existirían dificultades para la gestión de las devoluciones de los contribuyentes con rendimientos en diferentes comunidades autónomas, así como de los contribuyentes domiciliados en el resto del territorio nacional que trabajaran, por ejemplo, en una gran empresa con domicilio en Cataluña.

Se producirían pasos atrás también en materia de lucha contra el fraude. El sistema de control de las actividades económicas ha de ser de carácter integral. Para asegurar ese control los contribuyentes que realizan actividades económicas deben gestionarse de forma integral por la Agencia Tributaria. Es preciso que una sola Administración, como hasta ahora, realice el control del impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre la renta de personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido. Un control disgregado entre varias Administraciones dificultaría enormemente la eficiencia y la eficacia en la lucha contra el fraude, sobre todo en los fraudes de carácter organizado, como son, y ustedes bien conocen, las famosas tramas de IVA, en las que intervienen empresas que actúan en varios territorios.

Actualmente ya tenemos problemas cuando tenemos que trabajar con otros países miembros de la Unión Europea, como para añadir a estos los que generaría dividir y fraccionar la Agencia Tributaria por comunidades autónomas. Además, la tendencia actual es contraria al fraccionamiento del control, de la inspección, tanto por la lógica de la globalización en general como por las exigencias procedentes de los ámbitos europeos de decisión en esta materia, que exigen en cierta medida agencias supranacionales con información de las operaciones que realizan en todo el ámbito comunitario, así como mecanismos de control únicos o estrechamente coordinados.

En un mundo globalizado no cabe por razones políticas el fraccionamiento, y ejemplo de esa tendencia a la globalización es actualmente el Foro Global en la OCDE, donde se encuentran más de ciento setenta

cve: BOCG_D_15_195_1865

jurisdicciones que se ponen de acuerdo en unos mínimos estándares. Habría problemas, además, de control hacia las empresas multinacionales. La cesión de la inspección de los tributos soportados en Cataluña plantearía muchos problemas, especialmente en los contribuyentes con un tamaño mediano o grande, en la medida en que realizan operaciones en todo el territorio español o incluso internacionalmente. Esto implica que múltiples elementos no se podrían comprobar por quedar fuera de la Agencia Tributaria catalana, que ostentaría estas facultades y, por lo tanto, tendría que pedir la colaboración a la actual Agencia Tributaria española para realizar estas funciones de control.

Finalmente, la separación y fraccionamiento de la Agencia Tributaria generaría en este ámbito graves consecuencias sobre la ejecución de los actuales planes de inspección sobre grandes patrimonios, que se centralizan en la Unidad central de control de grandes patrimonios relevantes, dependiente actualmente del Departamento de inspección financiera y tributaria de la Agencia Tributaria. Las actuaciones de comprobación se hacen por los equipos de inspección perfectamente organizados, y si se fraccionara precisamente este control para detectar conductas irregulares no sería posible. Se darían pasos atrás en la investigación de los grandes fraudes, que actualmente también están centralizados en la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, la ONIF, que realiza una gran labor en todo el territorio español, analizando la situación de los grandes defraudadores a través de las fichas de información con trascendencia tributaria. Se darían pasos atrás también en las actuaciones que actualmente realiza, y ustedes lo conocen por la prensa, el Servicio de Vigilancia Aduanera, que trabaja en la Agencia Tributaria y que viene prestando un especial servicio contra la represión del narcotráfico, como ustedes conocen, y en la lucha contra el contrabando. Pasos atrás también se darían en materia de recaudación tributaria. También generaría problemas porque, como ustedes conocen, cuando un contribuyente voluntariamente no cumple con sus obligaciones, se pone en marcha el mecanismo del procedimiento administrativo de apremio, que puede culminar en actuaciones de embargo sobre bienes del deudor que tiene en todo el territorio nacional. Estas actuaciones, con una Agencia Tributaria fraccionada, no podrían hacerse fuera del territorio catalán por imperativo de lo dispuesto en el artículo 157.2 de nuestra norma fundamental, que reza que las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio. El círculo de las actuaciones se cierra con lo que se realiza desde los servicios centrales de la Agencia Tributaria que coordinan todo esto que hemos comentado y que de fraccionarse sería imposible que se llevara a cabo con la misma eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta, en último lugar, todas aquellas actuaciones que fuera del ámbito tributario también se le encomiendan a la Agencia Tributaria como eje vertebrador de las políticas sociales, como pueden ser las ayudas a las madres trabajadoras o el ingreso mínimo vital. Precisamente por su eficacia y por su eficiencia se le han encomendado estos servicios actualmente a la Agencia Tributaria española, que los realiza con mucha agilidad.

Concluyo señalando lo siguiente: romper la Agencia Tributaria es abocar a España a un desastre total desde el punto de vista de nuestro sistema tributario, con menos eficacia, más fraude y mayores costes para los ciudadanos. La unidad de acción de la Agencia Tributaria no es solo eficiente, es indispensable para luchar contra el fraude fiscal y garantizar la igualdad entre los contribuyentes. Un sistema tributario vale lo que vale la Administración que lo aplica; sin unidad, el sistema se desmorona. La propuesta de singularidad fiscal para Cataluña no tiene amparo constitucional ni justificación técnica ni de justicia fiscal, es una maniobra exclusivamente política. Crear agencias tributarias autonómicas sería como construir una torre de Babel: más división, menos entendimiento y un sistema fiscal ingobernable. Dividir la Agencia Tributaria es abrir la puerta al caos fiscal y al colapso en la lucha contra el fraude. Fraccionar la Agencia Tributaria perjudicará directamente a los ciudadanos, incrementando la complejidad, la conflictividad tributaria y los costes del sistema tributario. Esta ruptura no solo debilitaría la lucha contra el fraude, sino que pondría en riesgo los derechos de los contribuyentes más vulnerables. La gestión centralizada de la Agencia Tributaria garantiza que nadie quede atrás; fraccionarla supondría volver al pasado y dejar desprotegidos a los más débiles. Nuestro modelo fiscal ha sido reconocido internacionalmente como eficiente y eficaz, ¿por qué romper algo que funciona? La globalización exige más coordinación, no más fragmentación. La propuesta de singularidad fiscal va en la dirección contraria al sentido común. Mientras en la OCDE y en Europa se apuesta por la centralización y el intercambio efectivo de información, dividir la Agencia Tributaria es retroceder decenas de años. La Agencia Tributaria no pertenece a ningún Gobierno ni a ninguna región, pertenece a todos los españoles y es el pilar de nuestro estado de bienestar. Su fraccionamiento, en opinión de la Asociación profesional de inspectores de Hacienda del Estado, sería una traición al principio de igualdad y de solidaridad entre todos, que recoge nuestra Constitución.

Muchas gracias.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señora De la Herrán Piñar.

A continuación, iniciamos el turno de los portavoces parlamentarios. En primer lugar, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto, senador Gordillo Moreno.

El señor GORDILLO MORENO: Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señora De la Herrán, por su comparecencia ante esta Comisión de Comunidades Autónomas. Es evidente que cuando se quiere hablar con claridad, se habla con claridad. Y usted ha hablado esta tarde con claridad rotunda y, desde luego, desde un Cuerpo, nada menos que el de Inspectores de Hacienda, que conoce muy bien todos los pormenores de la praxis de la recaudación fiscal y del funcionamiento de la Hacienda española. Tenía pensado preguntarle si consideraba usted el pacto entre el Partido Socialista y Esquerra Republicana de Catalunya, que como usted ha descrito muy bien se trata de un pacto puramente político, beneficioso para España. Ya me ha contestado usted en su intervención suficientemente y sin que tengamos que estar de acuerdo, ni muchísimo menos, desde el punto de vista político. Su exposición ha sido meridianamente clara, así que la mitad de las preguntas que traía para hacerle ya me las ha contestado usted. Pero sí quería incidir en algunas cuestiones, si es usted tan amable de escucharme y el Grupo Socialista deja de hacer ruido, que no ha dejado de hacer ruido durante toda su intervención. Me gustaría preguntarle qué grado de ineficiencia supondría para la Agencia Tributaria la cristalización de este pacto; naturalmente todavía estamos hablando de una posibilidad, porque el pacto todavía no está en vigor, como todos sabemos; y también cómo se cuantificaría la pérdida de economías de escala y si supondría, ya lo ha dicho usted, un incremento o una posibilidad de incremento del fraude fiscal, porque entorpecería las labores de inspección; y de qué manera y por qué sería este previsible incremento del fraude posible.

Efectivamente, se trata de un pacto político que no ha tenido para nada en cuenta las necesidades de los españoles, y simplemente con un fin, el fin de nombrar al señor Illa presidente de la Generalidad de Cataluña y ceder mucho más campo político a Esquerra Republicana de Catalunya. Es un pacto que no ha tenido en cuenta el bienestar ni de los catalanes ni de del resto de España y, por supuesto, que pulveriza las posibilidades de igualdad para las comunidades de régimen común. También quería preguntarle si, por la similitud de las consecuencias de este acuerdo con el cupo vasco, sería previsible también una opacidad como la que ya se ha descrito a la hora de definir las necesidades y la contribución de Navarra y del País Vasco al erario; y también si el sistema propuesto sería la puntilla, aunque algo ha apuntado usted, por no decir mucho, para una situación económica que es la de España, con un elevado nivel de endeudamiento y de déficit y, por supuesto, de una presión fiscal o un esfuerzo fiscal, para ser más precisos, muy elevado como tiene España. Estoy de acuerdo con usted, por supuesto, en que los impuestos, como usted ha descrito, son el alimento del Estado, son necesarios. Nadie en su sano juicio en una sociedad moderna está en contra de los impuestos, siempre que sean unos impuestos justos, naturalmente, que sirvan para un gasto correcto y sensato y pensando siempre en el bienestar de los ciudadanos. Y, además, una contención fiscal está demostrado que beneficia la recaudación porque es el mejor antídoto contra el fraude fiscal.

Y poco más tengo, señora De la Herrán, que preguntarle o que aportar a su intervención, con la que no tendría ni mucho menos la osadía de competir porque usted es una técnica del Estado de gran capacidad. Por lo tanto, si es tan amable de hacer alguna observación o algún comentario a las cuestiones que le he planteado, se lo agradeceré muchísimo.

Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señora De la Herrán.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señor Gordillo.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

Bones tardes.

Bé, moltes gràcies, senyora De la Herrán, per l'exposició, una exposició molt vehement, molt clara. Vostè ha exposat una opinió que, evidentment, jo des d'aquest punt de vista no la comparteixo, però que li agraeixo que hagi estat tan clara. I no la comparteixo perquè, per exemple, les compareixences que hem tingut avui al matí precisament el que s'ha trobat a faltar és que aquest acord polític no té una concreció encara, no s'ha concretat d'una forma veritablement fiscalitzable. Vostè va fer una fiscalització d'un acord que, bueno, vostè entén que té unes conseqüències que, possiblement, encara no s'han concretat. També

cve: BOCG_D_15_195_1865

m'han dit avui al matí que, com jo pertanyo a una comunitat autònoma rica, doncs que pràcticament no podia queixar-me. No m'ho han dit així, però és una interpretació que jo faig. Però és que vostè ha dit que l'Agència Tributària espanyola és el cor que dona sang a tot l'Estat espanyol, possiblement, aquest cor necessitaria una mica més d'impuls perquè a nosaltres ens arriba una mica menys que a lo millor li arriben a altres bandes, especialment en el que és de serveis d'aquest estat del benestar que vostè en parlava al principi. Ens diuen que som rics, però som molt deficitaris en molts dels serveis especialment de l'Administració General de l'Estat, que no es poden cobrir. És veritat que també tenim un problema d'habitatge, que això també afecta en cobrir aquests serveis, però en aquestes competències de la comunitat autònoma, quan aquests serveis es veuen minvats, aquestes competències fan el que poden per mirar d'assolir-los. I m'explico. Per exemple, en temes de sanitat i d'educació s'estableixen plusos perquè aquests professionals no tinguin tants problemes per anar a Formentera o a Eivissa, que són les illes que jo represento. Això de moment a l'Estat espanyol, tot i que s'ha demanat moltes vegades, no està passant. Ni ha passat abans, ni ha passat ara, perquè aquest plus, evidentment, no cobreix la carestia de la vida que tenim a les illes, especialment a Eivissa i Formentera.

I, a mi també m'ha cridat l'atenció, perquè ja ho he sentit avui al matí, sobre aquesta unitat d'acció en tronc del frau. Bueno, a les Illes Balears tenim l'Agència Tributària de les Illes Balears, que no tots els municipis estan adscrits en aquesta Agència Tributària de les Illes Balears. Jo podria dir, podria assenyalar municipis, per exemple Santa Eulàlia des Riu, que no ha tingut mai aquest servei i que a nivell de frau i d'inspecció li puc assegurar que funciona molt bé i no hem sentit mai queixes ni dels administradors ni dels administrats en aquest sentit. Per tant, únicament, voler reafirmar que ens falta molta concreció d'aquest acord polític per poder establir una sèrie de conseqüències com les que vostè ha dit, inclús ha arribat a dir que era inconstitucional i no he arribat a entendre el motiu pel qual vostès consideren que és inconstitucional. A part d'aquest article 155 que ha citat, però que torno a dir, són uns efectes d'algo que encara no està concretat. Però bé, de totes formes, jo li agraeixo molt la seva intervenció perquè de tot s'aprèn i així m'ho prenc jo en aquesta sessió, d'aprendre molt com funciona i quines opinions tenim tots d'aquest Estat, sobretot de les mancances que té i de com podem mirar d'assolir-les, que és el que pretenem els polítics que estem aquí representats.

Moltes gràcies.

Gracias, señora presidenta.

Buenas tardes.

Muchas gracias, señora De la Herrán, por su exposición, una exposición muy buena, muy clara. Usted nos ha expuesto una opinión que, evidentemente, yo no comparto, pero le agradezco que haya sido tan clara. Y no la comparto porque en las comparecencias que hemos tenido esta mañana precisamente lo que se ha echado en falta es que este acuerdo político no tiene una concreción todavía, no se ha concretado de una forma verdaderamente fiscalizable. Usted ha hecho una fiscalización de un acuerdo que usted entiende que tiene unas consecuencias que todavía no se han concretado. Y también me han dicho esta mañana que, como yo pertenezco a una comunidad autónoma rica, prácticamente no podría quejarme. No lo han dicho exactamente así, pero yo he hecho esta interpretación. Usted ha dicho que la Agencia Tributaria española da sangre a todo el Estado español, pero posiblemente este corazón necesitaría más impulso porque a nosotros nos llega un poco menos que a otros lados, especialmente en lo que concierne a servicios de ese estado del bienestar del que usted hablaba al principio. Nos dicen que somos ricos, pero somos deficitarios en servicios relacionados con la Administración General del Estado, pues hay servicios que no se pueden cubrir. Es verdad que también tenemos un problema de vivienda, que también afecta a estos servicios, y que cuando estos servicios flaquean, las comunidades autónomas, que tienen sus competencias, hacen lo que pueden para tratar de asimilarlos. Por ejemplo, en temas de sanidad y educación se establecen pluses para que estos profesionales no tengan tantos problemas para ir a Formentera o a Ibiza, que son las islas que yo represento. Esto por el momento en el Estado español, aunque se ha pedido muchas veces, no ha pasado ni antes ni ahora, porque este plus no cubre, evidentemente, este estilo de vida que tenemos en las islas de Ibiza y Formentera.

También me ha llamado la atención, porque ya lo he escuchado esta mañana, lo que ha dicho sobre la lucha contra el fraude. En las Islas Baleares tenemos la Agencia Tributaria de las Islas Baleares, y no todos los municipios están adscritos a esta agencia de las Islas Baleares. Podría señalar municipios, por ejemplo, Santa Eulària des Riu, que no ha tenido nunca este servicio y a nivel de fraude y de inspección le puedo asegurar que funciona muy bien y no hemos escuchado nunca nada ni de los administradores ni los administrados en este sentido. Por lo tanto, quiero reafirmar que nos falta mucha concreción de este

cve: BOCG_D_15_195_1865

acuerdo político para poder establecer una serie de consecuencias como las que usted ha expuesto, pues incluso ha llegado a decir que es inconstitucional y no he llegado a entender el motivo por el que usted pensaba esto. Aparte de que el artículo 155 queda citado, vuelvo a decir que usted habla de los efectos de algo que todavía no está concretado. Pero, de todos modos, le agradezco mucho su intervención porque de todo se aprende y así yo puedo comprender y aprender en esta sesión cómo funciona esto y las opiniones sobre este tema y las carencias que tiene y cómo podemos asumirlas en este momento.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senador Ferrer.

A continuación, tiene la palabra, en representación del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Agradezco a la señora De la Herrán su intervención y sus aportaciones.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.

En nombre del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu), tiene la palabra la senadora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, moltes gràcies, presidenta.

Senyora De la Herrán, vostè aquesta tarda ens ha pintat un panorama gairebé apocalíptic, catastrofista. Ens ha dit que aquest acord posa en risc els pilars de l'estat del benestar: la sanitat, l'educació, la protecció de la gent gran. Tot això està en risc a causa d'un acord polític. Semblava en algun moment de la seva intervenció que estigués parlant que aquí algú està plantejant que es deixin de pagar impostos; tot el contrari, es continuaran pagant impostos; però per la seva intervenció semblava que aquí desapareguessin els impostos, es fes una amnistia fiscal —com per cert s'han fet en aquest país reiterades vegades—, com si estiguessin parlant de les maniobres del rei emèrit per evadir impostos en motiu de la seva herència amb una nova fundació a Abu Dhabi. Semblava que pintava un panorama d'evasió fiscal tremenda, i no sé si, per cert, la seva associació s'ha posicionat sobre alguna d'aquestes dues qüestions que comentava, que crec que sí, que són amenaces al sistema tal i com el concebem. Vostè també en la seva intervenció diu que el model de finançament autonòmic no funciona, però que, si es vol canviar, que es canviï, que sí, que fa deu anys que està caducat, però que l'Agència Tributària espanyola que no la toquin. Llavors crec que potser entrem en una certa contradicció; reconeixem que tenim un problema i que qui pot contribuir a ser part de la solució que no la toquin, que la deixin com està, perquè sembla que avui han passat a dir que aquest acord no només trenca Espanya, sinó que també trenca una altra cosa que és l'Agència Tributària espanyola. Anem descobrint capacitats d'aquest acord polític per trencar coses com si l'Estat espanyol o l'Agència Tributària fossin un full de paper o una galeta com un no res es trenquen. I, per cert, que també diu vostè que el model de finançament que s'ha acordat és inconstitucional. Que nosaltres sapiguem la Constitució espanyola no determina cap model de finançament autonòmic.

D'altra banda, aquest acord és evident que sí que té un efecte sobre l'Agència Tributària espanyola; jo no diria que la trenqui, però és evident que s'hauran de transferir recursos. I, de fet, voldria aprofitar per concretar quines són les diferents fases per a la concreció d'aquest acord que en diferents intervencions es va dient que és un acord genèric que faltarà concretar. Doncs de fet, les quatre fases per a l'aplicació d'aquest acord tenen un calendari. I és que el primer semestre del 2025, hi haurà d'haver un acord entre la Generalitat i l'Estat sobre aquest nou sistema, sobre aquest nou model de finançament, sobre el nou sistema de repartiment, que haurà de concretar la capacitat normativa, que haurà de concretar la quota de solidaritat i que haurà de concretar, efectivament, com es transferiran els recursos de l'Agència Tributària espanyola a l'Agència Tributària catalana. Posteriorment, al segon semestre del 2025 s'hauran d'abordar els canvis legislatius que siguin necessaris; i al 2026 començarà la recaptació de l'IRPF de l'exercici del 2025, ja per part de l'Agència Tributària Catalana. I a continuació s'haurà d'abordar, tal com diu l'acord, la recaptació i la transferència de la resta d'impostos. I és evident que per fer realitat aquest compromís polític hi haurà d'haver una sèrie de necessitats operatives que s'hauran d'anar portant a la pràctica, com per exemple, que ja existeix, una Agència Tributària de Catalunya, i aquí vull desmentir una de les qüestions que vostè ha nomenat. No és de nova creació, ja existeix una Agència Tributària de Catalunya, que des del 2015 fins a la data d'avui ha fet aflorar més de 2.000 milions d'euros de frau fiscal que compta a dia

cve: BOCG_D_15_195_1865

d'avui amb gairebé 900 treballadors i continua incrementant la plantilla, però que és evident que aquesta Agència Tributària catalana haurà d'agafar molt més múscul en els propers mesos i anys per poder fer-se càrrec del que suposa recaptar el 100 % dels impostos que genera Catalunya.

I de les seves paraules també n'extraiem que no és que des del seu punt de vista a l'Agència Tributària espanyola li molesti col·laborar amb l'Agència Tributària de Catalunya, és que li molesta col·laborar amb els organismes europeus, perquè ja ho ha dit vostè també, que el suposa una molèstia. I per tant, vostè planteja com un gran problema que l'Agència Tributària espanyola, quan s'apliqui aquest acord, haurà de demanar col·laboració per exercir les funcions de control a l'Agència Tributària catalana, com si això fos un problema. Evidentment que hi ha de fer col·laboració i traspàs d'informació i de recursos; el que és estrany és que això no hi hagi sigut fins ara. Per tant, completament, com es pot imaginar, en desacord amb la seva intervenció, amb el to catastrofista, amb el que vostès estan afrontant aquesta qüestió, i sincerament esperàvem de la seva associació d'inspectors d'hisenda, un anàlisi molt més rigorós del que pot implicar aquest acord que és positiu per a Catalunya, sense el dramatisme i sense el catastrofisme que vostè aquí ha expressat.

Moltes gràcies.

Muchas gracias, presidenta.

Señora De la Herrán, esta tarde nos ha pintado un panorama que es un poco apocalíptico, catastrofista. Nos dice que este acuerdo pone en riesgo los pilares del estado del bienestar: la sanidad, la educación, la protección de los mayores. Todo esto está en riesgo a causa de un acuerdo político. Parecía en algunos momentos de su intervención que alguien aquí ha dicho que dejemos de pagar impuestos; es más bien al contrario, se va a continuar pagando impuestos; parecía que alguien ha dicho que desaparecerían los impuestos, que se haría una amnistía fiscal —aquí, por cierto, se ha hecho varias veces—, como si estuviéramos hablando de las maniobras del rey emérito para evadir impuestos para hacer una fundación en Abu Dabi. Pintaba un panorama de evasión fiscal tremendo, y no sé si su asociación se ha posicionado sobre alguna de estas cuestiones que comentábamos, que creemos que sí son amenazas al sistema tal y como lo concebimos. Usted también en su intervención decía que el modelo de financiación autonómica no funciona, que si se quiere cambiar, que se cambie, pero a la Agencia Tributaria española que no la toquen. Creo que esto es un poco contradictorio; reconoce que tenemos un problema, pero que no lo toquen, que lo dejen como está, porque parece que este acuerdo no rompe únicamente España, sino también la Hacienda. Vamos descubriendo capacidades de este acuerdo como si esto fuese, al final, unos papeleos, y que con nada, el Estado y la Agencia Tributaria se rompiesen. Además, también decía usted que el modelo de financiación que se ha acordado es inconstitucional. Que sepamos, la Constitución española no determina ningún poder autonómico.

Por otra parte, este acuerdo es evidente que sí tiene un efecto en la Agencia Tributaria española; yo no diría que la rompe, pero evidentemente se tendrían que transferir recursos. Y, de hecho, me gustaría aprovechar este momento para señalar cuáles son las diferentes fases que hay para poder concretar este acuerdo, porque en diferentes intervenciones se dijo que era bastante genérico y que habría que concretarlo. Hay cuatro fases para poder aplicar este acuerdo, que tienen un calendario. En el primer semestre del 2025 tendría que haber un acuerdo entre la Generalitat y el Estado en relación con este nuevo sistema, con este nuevo modelo de financiación y la forma de repartir esta nueva capacidad de solidaridad; habría que concretar, efectivamente, cómo se transfieren los recursos de la Agencia Tributaria española a la Agencia Tributaria catalana. Posteriormente, en el segundo semestre del 2025 se tendrán que abordar los cambios legislativos que sean necesarios; y en el 2026 empezaremos la recaudación del IRPF del ejercicio de 2025, ya por parte de la Agencia Tributaria catalana. A continuación, abordaremos, como dice el acuerdo, la recaudación y la transferencia de los impuestos. Y para hacer realidad este compromiso político tenemos que poner en marcha una serie de cosas. Por ejemplo, ya existe una Agencia Tributaria catalana, como mencionaba; no es algo nuevo; ya existe la Agencia Tributaria de Cataluña, que desde 2015 hasta el día de hoy ha hecho que afloren más de 2000 millones de euros de fraude fiscal, con unos 900 trabajadores a día de hoy, y continúa aumentando la plantilla, pero es evidente que esta Agencia Tributaria catalana necesitará mucho más músculo durante los próximos meses y años para poder hacerse cargo de lo que suponga recaudar el cien por cien de los impuestos que genera Cataluña.

Y de sus palabras también extraemos que el problema no es, desde su punto de vista, que la Agencia Tributaria Española tenga que colaborar, y eso le molesta, con la Agencia Tributaria de Cataluña, sino más bien que le molesta colaborar con los europeos, porque plantea como un gran problema que la Agencia Tributaria Española, cuando se aplique este acuerdo, tenga que pedir colaboración para ejercer

cve: BOCG_D_15_195_1865

las funciones de control de la Agencia Tributaria Catalana, como si eso fuese un problema. Evidentemente que tiene que hacerlo; evidentemente que tiene que haber colaboración y compartir los recursos; lo extraño es que no exista ahora. Por tanto, como se puede imaginar, estoy en desacuerdo con su intervención, con el tono catastrofista con el que están afrontando esta cuestión y, sinceramente, esperaría de su Asociación de Inspectores de Hacienda un análisis mucho más riguroso de lo que puede implicar este acuerdo, que es positivo para Cataluña, sin el dramatismo y el catastrofismo que usted aquí ha expresado.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, el senador Lobato Gandarias.

El señor LOBATO GANDARIAS: Muchas gracias, presidenta.

Buenas tardes, señora Ana de la Herrán. Gracias por acompañarnos y por participar en este debate, en esta reflexión tan interesante. Yo estoy muy de acuerdo con sus primeros cinco minutos, la verdad, con esa defensa del estado del bienestar, de las políticas y de los servicios públicos —por cierto, muchos de los servicios y derechos más importantes del estado del bienestar se gestionan precisamente por las comunidades autónomas—; y estoy muy de acuerdo también con su reflexión sobre que los impuestos son la sangre del sistema y también con la visión que tiene usted de la Agencia Tributaria. Yo creo que es la joya de la corona de la Administración pública española; estoy de acuerdo; espero que no suene muy corporativista por nuestra condición de personal de la propia Agencia, pero en eso, desde luego, estamos de acuerdo. Ahora, con los otros veinte minutos posteriores de su intervención, yo sería algo más prudente con las aseveraciones que hace. Yo no creo que se hunda España ni que estemos en un escenario tan catastrofista como el que plantea. Fíjese que, en la tribuna del Congreso de los Diputados, cuando se debatían los estatutos de autonomía de primera generación, ya había quien decía literalmente que con nacionalidades y estatutos no puede aplicarse el principio de solidaridad entre españoles. De esto hace cuarenta años y, evidentemente, no se ha cumplido ese catastrofismo que ya se planteaba entonces.

Veo, por su intervención, que usted está bastante en contra de todo proceso de descentralización y de profundización en el desarrollo de la financiación autonómica. Y sí que me gustaría que nos dijera, concretamente, cuál es su opinión sobre los procesos anteriores en los que se llevó a cabo la reforma del sistema de financiación, los procesos de los años noventa, los procesos de los años 2000, y si usted, en coherencia con lo que ha dicho hoy, es contraria a esos procesos que se produjeron en ese momento.

Ya existe en otras Administraciones un sistema y un debate similar y es pacífico. Hablemos, por ejemplo, de los ayuntamientos. Ya hay ayuntamientos que recaudan por sí mismos, mientras que otros ceden esa capacidad de recaudación a las diputaciones provinciales y otros a mancomunidades; y no es que uno sea mejor o peor que el otro; lo importante es que seamos eficaces en esa gestión y, por supuesto, que la información se comparta, que los criterios de aplicación sean únicos. Eso lo tenemos todo muy claro. Lo mismo pasa con las comunidades autónomas, que gestionan la recaudación, inspección, gestión de los tributos de sucesiones, del ITP, de donaciones o del impuesto de patrimonio. También podríamos concluir que no, que mejor que todo eso lo lleve la Agencia Tributaria y no las comunidades autónomas, porque se pierde eficacia, capacidad de compartir información, etcétera. El sistema de base de datos única, del que usted hablaba y con el que se ha conseguido dar un salto importante, pues seguro que debe y puede ampliarse a otras Administraciones territoriales, como puedan ser las comunidades autónomas o los ayuntamientos; eso nos ayudaría a encajar bien el sistema y a ampliarse también por arriba, a Europa, algo que usted también planteaba. Yo con eso también estoy de acuerdo, pero genera cierta incoherencia en la posición. Claro que ese argumento nos puede servir, pues renunciemos a la Agencia Tributaria Española y cedamos toda la capacidad de gestión, inspección y recaudación de tributos a Europa. Pero creo que hay que tener capacidad para ver el punto en el que estamos y cómo ser lo más eficaces posibles. Con la recaudación y los procedimientos de apremio, exactamente igual. ¿Y qué pasa con los ayuntamientos y con las comunidades autónomas y su capacidad para aplicar apremios? ¿El ayuntamiento pequeñito tiene capacidad de aplicar apremios en otros ámbitos? No, pero eso no ha hundido a España. Tengamos la inteligencia y la capacidad de ser ahí eficaces.

Respecto a las dudas constitucionales que usted planteaba, yo creo que no son objeto de esta comisión, pero, ya que usted las pone encima de la mesa, creo que hay que tener también claro que los estatutos de autonomía vigentes ya recogen el funcionamiento, la creación, la plena operatividad de agencias tributarias autonómicas y son estatutos de autonomía ya validados por el Tribunal Constitucional.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Por lo tanto, analizando qué es o no más acorde con la Constitución, yo diría que lo que ya dicen los estatutos y que ha validado ya el Tribunal Constitucional.

Y, para terminar, no se trata de un tema puramente ideológico, pues para el estado del bienestar, que usted defiende y yo también, no es tan importante quién y cómo recauda, sino cuántos euros hay para educación pública, para sanidad pública. En eso es en lo que estamos y en cómo ser lo más eficaces posibles en conseguirlo. Por ejemplo, y le saco un tema a debate, federalizando la Agencia Tributaria, que ya es un organismo con una estructura territorializada, pues ahí están las delegaciones especiales, con su capacidad operativa, que es clara y evidente, y haciendo que este sea un proceso de acercamiento de la propia Agencia Tributaria al territorio, llegando a acuerdos con otras Administraciones territoriales, como son los ayuntamientos y las comunidades autónomas, para mejorar así el objetivo que usted plantea, y que nosotros desde luego compartimos, que es ser más capaces de gestionar con eficacia, compartir información y tener mayor colaboración en la gestión, inspección y recaudación de tributos.

Muchas gracias. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Socialista).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Lobato.

Por, último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, la senadora Ortiz Vilella.

La señora ORTIZ VILELLA: Muchas gracias, señora presidenta.

Señora De la Herrán, gracias por estar hoy aquí, por ser valiente, por ser clara, por decir las cosas como tocan y por no achantarse al dar sus opiniones y un diagnóstico claro de una situación muy concreta y que a todos nos preocupa. Porque ha hablado de un desastre total, de una menor eficacia, de más fraude y de más coste. Sin unidad en el sistema se desmorona todo; lo ve inconstitucional. Yo le preguntaría también si este tipo de movimiento es un ataque al Estado de derecho y todo lo que ello conlleva y una encubierta modificación de la Constitución. Habla de que no tiene ningún tipo de justificación técnica, pero yo le preguntaría también —porque hemos visto que con otro tipo de normas que se han tramitado por parte de Gobierno actual no han tenido en cuenta ni han preguntado al Consejo de Estado ni a organismos que puedan opinar sobre temas tan importantes, y, en este caso, al Grupo Parlamentario Popular en el Senado le parece que pudiera ser así—, ¿han hecho algún tipo de consulta a la asociación que usted preside? ¿Tienen esperanza de que les hagan algún tipo de consulta o les pidan algún tipo de análisis? Porque visto que es algo de tanta envergadura, porque visto que es algo tan importante, como usted nos ha explicado aquí, que abriría una brecha importantísima en el tema de fraude, pues cualquiera en un momento determinado podría entrar por ella para abusar de lo que costosamente todos los ciudadanos españoles pagamos a través de los impuestos, me parece que es pertinente —luego tendrán en cuenta o no la opinión—, la pregunta, el análisis, el informe; a nosotros nos lo parece. Tengo la curiosidad de saber si lo han hecho o si tiene la esperanza de que lo hagan. ¿A quién más cree usted que deberían pedirle opinión en algo que tiene esta entidad y este peso respecto de las consecuencias que nos ha explicado claramente que puede tener? Y nos surge otra curiosidad, porque tengo que decirle que lo que yo tenía preparado para preguntarle, usted lo ha contestado, de forma muy eficaz, con antelación a lo largo de su intervención, relacionada con los 1600, aproximadamente —si no, me confirma los datos—, inspectores de Hacienda que pueden verse afectados por esta situación. No se ha hablado del tema de los trabajadores ni de las personas a las que les puede afectar este tipo de situación. ¿A cuánta gente puede afectar y de qué manera? Porque el cupo catalán puede traer una serie de connotaciones, también para las personas que trabajan. ¿Qué complicaciones, si las hubiere, puede traer este tipo de situación?

También hablaba del estado del bienestar —aquí estamos en el Senado, que es una cámara territorial— y de una quiebra de la solidaridad. Y yo querría saber más concretamente, si nos lo puede decir, hasta qué punto esa quiebra puede afectar, sobre todo, a las comunidades que puedan, además, tener una financiación injusta, como es el caso de la Comunidad Valenciana, la murciana o la andaluza. El sistema de financiación no está en este momento encima de la mesa de esta comisión, pero debería estarlo, puesto que fue aprobado hace diez años por el Partido Socialista con el voto en contra del Partido Popular y ha traído desigualdad, por lo que en este momento podríamos estar sentados en una mesa hablando del mismo, porque si, dado que usted habla de un desastre absoluto con este tipo de movimiento que es el cupo catalán, que favorece a unos ciudadanos frente a otros, a esto le añadimos el peso de que hace diez años que el Partido Socialista aprobó un sistema de financiación injusto, y que seguimos sin poder resolver esto todavía, yo quiero saber, si puede ser, si el llevar en paralelo estas dos situaciones puede afectar al conjunto por esta decisión.

También hablaba de que el acuerdo era contrario al sentido común y al principio de igualdad. Y desde aquí yo espero que, para que se pueda poner un poco de cordura a todas estas negociaciones bilaterales,

cve: BOCG_D_15_195_1865

que no son del conjunto de los españoles, sino que son a dos, Estado y una comunidad autónoma, tengan a bien escuchar la intervención que usted ha hecho hoy aquí con mucha valentía y mucho sentido común para que, ya que quieren iniciar un camino de modificaciones legislativas y de romper algo que funciona, como es la Agencia Tributaria, lo tengan en cuenta antes de meter el boli o la mano en esta situación.

Muchas gracias, señora De la Herrán. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular en el Senado).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Ortiz Vilella.

Finalizado el turno de portavoces, tiene la palabra la compareciente, señora De la Herrán Piñar.

La señora DE LA HERRÁN PIÑAR (inspectora de Hacienda del Estado y presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado): Muchas gracias, señora presidenta.

Son muchas las preguntas que me han efectuado y las valoraciones que me han realizado sobre mi intervención. Voy a contestar brevemente a todas ellas, intentando aclarar algunas cuestiones que se han aquí planteado y pidiendo disculpas, porque creo que he sido bastante torpe cuando he hecho algunos comentarios, porque no he debido trasladar bien, y eso es culpa mía, lo que quería trasladar, porque yo no estoy hablando del sistema de financiación, yo estoy hablando del funcionamiento de la Agencia Tributaria, que son dos cosas distintas. La torpeza, insisto, es mía por no haberlo explicado bien desde el principio. Puede que, efectivamente, exista la necesidad de modificar el sistema de financiación, de actualizarlo en función de las necesidades de cada comunidad autónoma, pero es que este no es el asunto que compete a esta asociación. Nosotros hablamos de lo que se dice en ese acuerdo. No estoy inventándome nada. En ese acuerdo se habla de la cesión de las competencias de gestión, inspección y recaudación y de la competencia normativa sobre los tributos estatales: el impuesto sobre sociedades, impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido. Es decir, no estoy hablando de un escenario futurible en base a algo que yo he imaginado o que nosotros, desde la asociación, hemos imaginado. Estoy hablando de lo que pone en un papel, de lo que pone negro sobre blanco en el papel, claramente. El otro día, y perdónenme la comparativa por introducir algo cómico a esta situación, se hablaba en nuestro congreso de que si algo grazna como un pato, anda como un pato y se parece a un pato es que es un pato y, por lo tanto, esto, si se parece al cupo, es que es un cupo. Por lo tanto, nosotros vemos en eso que se trata de romper el sistema y por eso decimos que es inconstitucional. ¿Por qué? Porque el cupo catalán no está previsto en la norma fundamental. Nuestro sistema de financiación está basado, y lo hemos dicho en reiteradas ocasiones — ustedes lo tienen que conocer mejor que yo—, en dos patas. Por un lado, el sistema de financiación de las autonomías de régimen foral, País Vasco y Navarra —el convenio se llama convenio y no por eso deja de ser un régimen de concierto—, y el sistema de las autonomías de régimen común, entre las cuales está la comunidad catalana. Si todas las funciones que ejercen o que actualmente tienen encomendadas el País Vasco y Navarra son las mismas que las que tendrá encomendadas, en su caso, la Comunidad de Cataluña, estamos hablando de un concierto. Y nosotros ahí decimos que todas esas competencias que se cederían, y que actualmente están ejerciéndose por la Agencia Tributaria Española, abocarían a España a un desastre. Claro que es un escenario catastrofista, porque nosotros avisamos, nosotros tenemos que dar, rotundamente, con toda la seriedad, los argumentos técnicos, y decir lo que va a pasar si esto se da. Nosotros tenemos que avisar. No sabemos lo que va a pasar, porque no conocemos el futuro. Pero tenemos que decir desde el punto de vista técnico —esto no es una posición ideológica ni política, como sí lo es ese pacto— lo que va a pasar, porque conocemos cómo realizamos nuestro trabajo y, por supuesto, no hace falta ser experto en la materia para entender que se van a generar ineficiencias. Me lo apuntaba el Grupo Parlamentario Socialista. Claro que se van a generar ineficiencias. Y yo no digo, como apuntaba Esquerra Republicana, que no nos guste colaborar. Claro que nos gusta colaborar, pero lo que es absurdo es dividir y fraccionar a una entidad que ya funciona bien y que tiene un sistema de información único y un sistema de bases de datos único. Es totalmente ineficiente. Ya hemos visto cómo funcionan mal y cómo se generan desastres también cuando las Administraciones tienen que entenderse. Es difícil entenderse; hay que entenderse, pero no provoquemos más desentendimiento cuando ahora mismo existe un organismo que funciona bien y que los ciudadanos, porque parece que nos olvidamos de ellos, lo valoran bien; no lo valorarán bien cuando esté fraccionado. Esta posición entiendo que es una posición totalmente política, la de pensar que la Agencia Tributaria puede dividirse y puede fraccionarse en función de las ideas que pueda tenerse en determinados territorios. Pero es que nos olvidamos de los ciudadanos y, por eso, apuntamos una posición, insisto, totalmente técnica. No se nos han dado argumentos técnicos que nosotros podamos valorar. Y, aprovechando la pregunta que realizaba el Grupo Parlamentario Popular,

cve: BOCG_D_15_195_1865

diré que, desde luego, no nos han consultado, y en ninguna otra ocasión, al respecto o de otros temas también que nos pueden afectar como servidores públicos.

Desde el punto de vista de la generación —lo apuntaba el Grupo Parlamentario Mixto— de las economías de escala —y también lo señalo para todos—, evidentemente, se tienen que generar economías de escala. Fraccionando un organismo que funciona bien no se van a generar economías de escala. Esto es algo que también creo que es bastante fácil de entender y de comprender. Van a incrementarse los costes de cumplimiento. Ya es difícil para los contribuyentes en la actualidad. Yo no estoy valorando qué se tiene que hacer en el futuro. Ni tampoco creo que es mi competencia valorar cuál es la evolución del sistema de financiación que se ha realizado desde el pasado. Yo puedo valorar la evolución que ha realizado la Agencia Tributaria desde el punto de vista de su crecimiento y que ahora mismo es punta de lanza tecnológica dentro de los organismos que existen en la Administración General del Estado. Eso sí lo puedo decir; y la evolución que ha tenido en los últimos años hacia una unidad de criterio, hacia una unidad en los servicios de información y de asistencia a los contribuyentes, con la utilización, además, de la inteligencia artificial; ahí sí puedo meterme, pero yo no puedo hablar del sistema de financiación, porque, insisto —ha sido torpeza mía, quizás no me he expresado bien—, me estaría metiendo en un ámbito que no me corresponde. Simplemente digo que eso redundará, desde luego, en cómo se van a prestar luego los servicios. Pero decir si el sistema de financiación tiene que modificarse o no ya es una competencia que corresponde a otros.

Crecerá, por supuesto, el aumento del fraude fiscal. Se producirá, sin duda. Si ahora los defraudadores, cuando se actúa en ámbitos territoriales diferentes, en España u otros países de la Unión Europea, con las tramas del IVA, ya se aprovechan de esas brechas, pues se aprovecharán mucho más, desde luego, si se produce un fraccionamiento por comunidades autónomas o con una comunidad, en este caso, si se insiste en esta propuesta de singularidad fiscal para Cataluña. Si el modelo de financiación, insisto, funciona o no funciona no es cuestión nuestra, pero el modelo de la Agencia Tributaria sí que funciona y, por tanto, no me queda más que repetir las consecuencias que hemos evaluado técnicamente en base a lo que señala el acuerdo; es decir, que no estamos atisbando, inventando o imaginando algo que no está escrito previamente.

Con respecto a los trabajadores, que es una última cuestión que creo que me queda por completar, diré que, efectivamente, no he hecho la valoración. Desde luego, cuando se habla de los trabajadores muchas veces pensamos que son una moneda de cambio y que no hay detrás familias ni proyectos y eso es algo gravísimo. También nosotros nos hemos manifestado al respecto, preocupándonos mucho por ellos; ¿qué va a pasar con ellos? Son trabajadores que han opositado a la Administración General del Estado y no se puede, sin más, decir: Ahora vamos a colocarnos aquí, porque nos van a hacer el trabajo. Creemos que esta es también una cuestión a tratar, porque, desde luego, no puede jugarse con la vida de esas personas, de esas familias y de esos proyectos que hay detrás. Como tenemos el máximo interés, le hemos insistido al secretario de Estado en que nos explique qué pasaría, en su caso, si esto se implementara. Y, por supuesto, esto está en contra del sentido común. Nadie entiende hoy, en un mundo globalizado, salvo que no esté en este mundo, desde luego, y no sepa cómo se están produciendo los avances y los intercambios de información... Toda la fiscalidad internacional avanza. Lo he señalado. En el Foro global de la OCDE hay más de 170 jurisdicciones que se están poniendo de acuerdo.

Ustedes conocen lo que es el Pilar 2 de la OCDE, de la tributación mínima global. Eso ya es difícil. Lo normal es ir hacia la globalización. Lo raro y lo extraño es ir hacia una fragmentación; eso sí que es dar pasos atrás. Cuando se hablaba esta mañana de una agencia tributaria o del sistema del futuro del siglo XXI, eso es ir hacia el siglo XXI, ir hacia la globalización, y no dudo yo de que en el futuro pueda haber una agencia supranacional, como usted apuntaba, que pueda realizar las labores de gestión, inspección y recaudación; no sé, lo que sí sé es que actualmente hay unas competencias, una parte de la soberanía cedida en este sentido, con respecto a los impuestos armonizados, impuestos indirectos, y se está hablando y también planificando la posible armonización en el ámbito de la imposición directa en el impuesto sobre sociedades. Es verdad que queda camino por recorrer y que para eso hace falta un consenso. Todo esto no es una cuestión que se realice de hoy para mañana, pero se van dando pasos en ese sentido, hacia ese camino, y, por lo tanto, entendemos desde la asociación que lo raro, lo extraño y desde luego ineficiente y que iría en contra de los propios ciudadanos sería ir para atrás en esa fragmentación de la Agencia Tributaria.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, señora inspectora de Hacienda del Estado y presidenta de la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, señora De la Herrán Piñar. Muchas gracias por

cve: BOCG_D_15_195_1865

haber accedido a comparecer aquí, en esta comisión, y por la ilustración de su información. Muchísimas gracias.

Les digo a los miembros de la comisión que vamos a suspender durante un par de minutos para despedir a la compareciente, pero me avisan de que es posible que el siguiente compareciente llegue antes de la hora prevista, con lo cual, si no les parece mal, en el momento en que esté aquí el compareciente, aunque no sean las cinco y media, iniciaríamos su intervención.

Suspendemos la sesión.

Se suspende la sesión a las diecisiete horas.

Se reanuda la sesión a las diecisiete horas y ocho minutos.

La señora PRESIDENTA: Se reanuda la sesión.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (URJC), D. DESIDERIO ROMERO JORDÁN, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000146. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Al igual que en los casos anteriores, la intervención del profesor Romero Jordán tendrá una duración aproximada de treinta minutos. Abriremos un turno de intervención por parte de los portavoces de los grupos de cinco minutos cada uno y finalizará la sesión con la intervención de nuevo del profesor Romero Jordán por un tiempo aproximado de quince minutos.

Tras agradecerle al profesor Romero Jordán su presencia esta tarde aquí entre nosotros, no queda más que darle la palabra.

El señor ROMERO JORDÁN (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, URJC): Gracias, presidenta.

Con su permiso, yo quisiera comenzar con un emotivo recuerdo de las víctimas y sus familias tras los sucesos que hemos tenido estos días atrás, sobre todo en Valencia, pero también en otras partes de España.

Estoy encantado de estar aquí, compartiendo en esta sesión la discusión sobre cuestiones relacionadas con el concierto económico en Cataluña. *(El señor compareciente apoya su intervención con una presentación digital).*

A mi presentación la he llamado así, Implicaciones presupuestarias a largo plazo, y básicamente me voy a centrar en eso, en las implicaciones a largo plazo que va a tener un concierto económico con Cataluña, con dos ideas muy sencillas y no con muchos datos —aunque es verdad que tengo un *powerpoint*—, porque no tenemos hasta el momento el concierto y no conocemos la letra pequeña, y, por lo tanto, no podemos aportar mucho más que algunas ideas e implicaciones que va a tener el concierto.

Si me permiten, voy a empezar muy brevemente haciendo una rápida mención sobre de dónde venimos. Pues venimos es de la reforma de 2009, que tiene unas implicaciones; si recordamos, aumentó la cesión de algunos impuestos y se crean unos fondos: el Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia y otros fondos más. La reforma empezó en 2009, un año de crisis, probablemente un año malo para que empezara la reforma, y desde el primer momento se vio que el sistema planteaba algunos problemas.

En el libro blanco del año 2017, para el que se reunieron un grupo de expertos representando a las comunidades autónomas, se sacaron una serie de conclusiones que yo voy a resumir muy brevemente, porque luego me voy a referir a ellas, y básicamente diría que son tres: una primera es que es necesario corregir distorsiones porque el Fondo de Garantía funcionaba relativamente bien; tenía algunos problemas, pero hasta cierto punto eran fáciles de solucionar, pero los otros fondos generaban problemas y distorsiones muy importantes. Lo más importante era la insuficiencia de recursos —eso se ha visto, sobre todo también

cve: BOCG_D_15_195_1865

durante la pandemia—, y lo que se planteaba —esto es importante— no era tanto aumentar la cesión del 50 % del IRPF, sino sobre todo dar instrumentos para que las comunidades autónomas pudieran financiarse, y se habló en su momento de un IVA colegiado —sobre eso volveré después—, pero sobre todo cabe destacar la insuficiencia de recursos, y eso se mantiene a día de hoy. La tercera cuestión importante también es la visión de los sistemas forales, porque los expertos que elaboraron el libro blanco llegaron a la conclusión de que, efectivamente, había una cierta diferencia de recursos disponibles entre territorios forales y territorio común, con lo que es más que probable que esas diferencias también se mantengan en el futuro.

Todos esperamos que después de tantos años con la reforma se hicieran ajustes, de más o menos calado, pero ajustes, y ahora nos enfrentamos a una nueva situación, que es un concierto económico con Cataluña por el acuerdo PSC-PSOE y ERC —discúlpenme los del PSOE, pero me he dado cuenta tarde del error y, como ven, pone PSC-ERC—. El acuerdo básicamente plantea dos patas: una primera pata es el cupo más la aportación —de ahora en adelante y por resumir me referiré a ello únicamente como cupo— y una agencia tributaria. Del cupo realmente no sabemos mucho, porque no sabemos ni cuánto va a ser; ahora veremos un poco qué estimaciones hay, aunque son unos rangos bastante amplios. Un aspecto muy importante es el horizonte temporal, es decir, si esto se va a aplicar durante unos años, si va a haber un periodo transitorio y después se dejará de aplicar. No sabemos. Por lo tanto, la letra pequeña está por ver, y eso va a afectar mucho a las conclusiones que podamos sacar o que yo pueda decir hoy al respecto. Y la segunda cuestión es la agencia tributaria catalana. Antes ha habido una intervención sobre estos temas, y yo no he podido seguirla porque justo estaba de camino, pero imagino que estará grabada y que podré verla. La agencia tributaria catalana es otro paso porque supone cesión de las principales figuras; se cree que también sociedades, pero sobre todo la gestión íntegra de los impuestos. Eso también es un paso muy importante.

Respecto al impacto económico, no sabemos realmente cuál va a ser: no sabemos cuál será la cuantía. Yo cito aquí dos trabajos, uno es de Ángel de la Fuente y el otro de Santiago Lago —que ha estado esta mañana por aquí—, con aproximaciones diferentes para ver por dónde pueden ir los resultados. Ángel de la Fuente basa básicamente sus cálculos —como no sabemos nada, alguna hipótesis hay que hacer— en reducir el déficit: en algunos sectores en Cataluña se habla de un déficit fiscal de 22 000 millones de euros, calculado con una determinada estructura de balanzas fiscales. Como la aspiración es reducir el déficit fiscal, lo que hace Ángel básicamente es cuestionarse cuánta sería la aportación que habría que hacer, que el Estado daría a Cataluña si fuese una reducción del 30 o el 60 %, y de ahí ese intervalo entre 6600 y 13 200 millones de euros, que es un rango muy grande, claro, pero no hay letra pequeña —no sabemos cuál es—. La otra aproximación es la que hacen Lago y Leiceaga, que es diferente, pero básicamente se trata de que Cataluña pagaría al Gobierno central, a la Administración central, por competencias que tiene la Administración central; eso se haría en función del PIB, que es del 19 %, y sería un poquito más en función de la población. Y la otra parte es que habría una parte de aportación de solidaridad, suponiendo que solamente se aporta el 50 % de lo que se viene aportando hasta ahora.

Son muchos supuestos, ya lo sé. El caso es que las cifras son bastante diferentes. Según el trabajo que hacen Santiago Lago y Leiceaga, si en vez de un 50 % fuera una aportación más pequeña, el límite inferior de 4500 millones sería un poquito más grande, a lo mejor llegaríamos a 6000 o 7000 millones de euros, con lo cual, ¿con qué cifras nos quedamos? Esto es un problema muy importante. Realmente yo, como profesor de universidad, cuando me toca hablar de estas cuestiones y ver con qué cifra me quedo, me siento incómodo. Para mí no es cómodo coger una cifra, pero probablemente, viendo los cálculos de Santiago Lago y las cifras de Ángel de la Fuente, podríamos decir que quizás el límite inferior estaría en torno a unos 6000 o 7000 millones de euros, pero es una mera conjetura. No quiero que tomen esto como una cifra exacta, porque yo no estoy en la comisión negociadora y tampoco tengo dotes adivinatorias; o sea, podrían ser 7000 o más, pero el límite inferior podría estar en torno a esas cifras, unos 6000 o 7000 millones de euros. Esto es importante, porque si se toman esas cifras de referencia —6000 o 7000 millones de euros— como nivel inferior, es una cifra, como límite inferior, elevada, y sobre esto voy a basar mi principal argumentación y haré dos comentarios sobre qué implicaciones tiene.

La primera implicación, a mi modo de ver, es que ese trasvase de recursos del Gobierno central hacia Cataluña supone retirar recursos a las comunidades autónomas, supone que el Gobierno central va a tener un menor nivel de recursos para redistribuir renta hacia comunidades con menos nivel de renta dentro del régimen común, y, por lo tanto, una de dos: o las comunidades del régimen común que se quedan dentro del sistema mantienen los servicios, pero con menos recursos disponibles —esa es una opción—, o se intentan mejorar o mantener los servicios públicos, pero, en ese caso, seguramente la opción es aumentar

cve: BOCG_D_15_195_1865

impuestos, porque el recurso de la deuda está limitado por las reglas fiscales. Por lo tanto, el escenario más probable es que, para poder mantener esos niveles de sanidad, educación y vivienda que ahora existen en esas comunidades que están en el régimen común, habría que aumentar los impuestos; es importante que esto lo tengamos en cuenta, y ahora daré algunas cifras.

Y el otro mensaje que voy a transmitir a continuación, y es importante, es que el trasvase de recursos del Gobierno central hacia la comunidad autónoma de Cataluña supone un debilitamiento del poder, del músculo fiscal que tiene el Gobierno central y ese músculo fiscal —ahora voy a dar datos de proyecciones que hace la Airef a futuro, sobre todo, por el envejecimiento de la población—, ese músculo financiero, va a debilitarse mucho más en los próximos diez y, sobre todo, veinte años. Porque la población española va a envejecer mucho y vamos a necesitar muchos recursos para pagar pensiones, sobre todo, y también para pagar sanidad y cuidados de larga duración.

Respecto de las primeras cuestiones, insisto en que el primer argumento es que las comunidades del régimen común que queden, para poder financiar recursos, para poder financiar sanidad, educación o los servicios sociales, deberán seguramente aumentar impuestos. Yo creo que este es un escenario bastante probable. Hablar de 6000, 7000 u 8000 millones de euros supone un menoscabo de la capacidad financiera muy elevado. Todavía no tenemos cifras definidas —voy a insistir mucho a lo largo de mi intervención en esto porque es así—, pero ya no va a bastar con hacer subidas del IRPF, por ejemplo, de un punto, porque se recauda realmente poco, sino que va a haber que hacer reformas en los impuestos de mucho más calado. Yo cito aquí algunas, aunque no tienen por qué ser las únicas. Cito algunas, únicamente a efecto ilustrativo. Por ejemplo, en el caso del IVA, como recordarán, yo he comentado al principio de mi intervención que en el libro blanco se asumía que no era necesario aumentar los porcentajes de cesión, sino dar instrumentos para las comunidades autónomas. Eso se puede hacer mediante un IVA colegiado o simplemente con una reforma para tener más recursos. Eliminar el IVA superreducido sería en torno a 4000 millones de euros. Y eliminar el IVA reducido, en torno a 10 000 millones. Esto está muy evaluado por la Airef, las implicaciones también y están disponibles, y, por lo tanto, podemos ver las implicaciones que tiene. Pero esa es una de las alternativas. Estamos en el rango. Yo antes he hablado de que un supuesto es que estuviéramos en torno a 7000 millones y esto estaría en este rango.

Respecto al IRPF, si queremos utilizarlo como alternativa, no cabe. Es decir, para poder recaudar no cabe simplemente aumentar los tipos de las rentas más altas, porque lo que se recauda es poco. Pero eso no quiere decir que no sea un objetivo factible y admisible. Naturalmente que sí. Forma parte de la política fiscal. Pero, desde el punto de vista de la recaudación, es insuficiente. Si queremos aumentar la recaudación en un nivel tan elevado, hay que actuar sobre rentas medias, es decir, sobre rentas que se sitúan en torno a 20 000 o 60 000 euros aproximadamente. Hay muchas formas de actuar sobre esto. Yo cito aquí algunas que ya han sido tratadas en el libro blanco de la reforma tributaria, por ejemplo, y de las que estos días se ha hablado, como eliminar la deducción de tributación conjunta o eliminar la deducción de rentas del trabajo. Estas son algunas de las propuestas. No quiere decir que esto sea lo que se debe hacer. Pero lo señalo para que vean que las reformas son de calado. Estas deducciones son las más importantes que hay en el impuesto y suponen en torno a 1000 millones de euros cada una.

Hay otras alternativas, y alguno me dirá que también se puede aumentar la fiscalidad ambiental. Naturalmente, se puede aumentar en torno a tres décimas del PIB, con lo cual son otros 5000 millones. Se puede actuar también sobre otros impuestos transferidos a las comunidades autónomas, como patrimonio o sucesiones. Es decir, la lista de posibilidades es amplia, pero elementos de calado son algunos de los que estoy mencionando aquí.

El segundo argumento tiene que ver con el debilitamiento del músculo financiero al que se enfrentará al Gobierno. Será un debilitamiento muchísimo más grande cuanto mayor sea el cupo. Esto es una cosa importante, sobre todo, teniendo en cuenta la desgracia que hemos padecido con las riadas en Valencia, pues tener menos músculo financiero supone también tener menos capacidad para hacer frente a *shocks*, por ejemplo, eventos extremos relacionados con la naturaleza.

Para contar esto, voy a mostrarles unas proyecciones que hace la Airef. Son datos de Airef, no míos. No sé si tienen ustedes la presentación en los ordenadores. Imagino que sí. *(Denegaciones).* ¿No la tienen?

La señora PRESIDENTA: Pero la tendrán.

El señor ROMERO JORDÁN (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, URJC): La tendrán.

De todas maneras, supongo que lo ven bien desde ahí, así que se lo voy contando. Estos datos, como les he dicho, son de la Airef. Arriba están los años, para varios cortes: 2021, 2026, 2035, 2050, y luego

cve: BOCG_D_15_195_1865

las variaciones. Lo voy a ir contando para que lo vayan viendo con detalle. Lo he dividido en dos partes: la parte azul, que es la de arriba, es la Administración central y la parte de abajo son las comunidades autónomas. Los gastos que tiene la Administración central son pensiones, gastos en defensa y desempleo. Las pensiones, como ven, crecen: pasan de 13,6 en 2021 a 16,2 en 2050. El gasto en defensa crece: parte de un 1,4, y yo he proyectado que en el 2035 y en el 2050 será del 2 % porque ese es el acuerdo que se tiene con la OTAN. Imaginemos que en esos años se llega a eso. Este sí es un dato que he puesto yo, los otros son datos de Airef. Y el desempleo, según la Airef, se va a reducir en las próximas décadas. Como pueden ver, en la primera fila pone pensiones y los datos son: 13,6, 14,1... y, al final, en la columna que señala el incremento en 2026-2035 pueden ver que las pensiones aumentarán, entre el 2026 y el 2035, 0,7 puntos de PIB. Eso está en porcentaje de PIB. El gasto en defensa aumentará un 0,4 y el desempleo caerá 0,1. Por lo tanto, entre el 2026 y el 2035, la presión que va a tener el Gobierno central por todas esas políticas es un punto. Si ponemos eso en números, en millones de euros, porque es más fácil de ver y lo calculamos con el PIB del año 2023, estaremos hablando de 15 000 millones de euros. Si hacemos el mismo razonamiento, pero viendo el incremento en 2026-2050, es decir, dos décadas, tendríamos: pensiones 2,1; gastos en defensa, 0,4; desempleo, -0,1. En total, sale un incremento de 2,4. Es decir, se dispara. En euros de PIB de 2023 serían 36 000 millones.

Conclusión que sacamos de aquí, pues que la presión que va a tener el Gobierno central para prestar esos servicios es claramente creciente. De esto no hay ninguna duda. Es una presión muy grande por efecto, fundamentalmente, de las pensiones. En cuanto a las pensiones, ya sabemos que hay caja única, pero Miguel Ángel García, de Fedea, ha hecho una territorialización de las pensiones por comunidades y ahora mismo esa territorialización lo que nos dice es que todas las comunidades autónomas son deficitarias. Por lo tanto, el Gobierno central está transfiriendo recursos al sistema contributivo para financiar pensiones, del que se están beneficiando todas las comunidades autónomas. En el caso, por ejemplo, de Cataluña, que es la comunidad de la que estamos hablando, ese déficit en el año 2024 sería de unos 5000 millones de euros. Este argumento es importante, insisto, porque es un debilitamiento. Ese debilitamiento, ese menor músculo, va a ser mayor cuanto mayor sea la aportación que, como consecuencia del cupo, haya que hacer hacia Cataluña. Esto es importante y yo creo que es un argumento de peso, porque, ante *shocks* exógenos como una riada, sequías muy largas o las crisis que hemos padecido durante este siglo, que han sido tres muy importantes: la crisis financiera, el COVID y la crisis energética, la capacidad que va a tener el Gobierno central para poder ayudar en esas cuestiones va a ser menor, va a quedar muy debilitada. Eso es una cosa que hemos de tener en cuenta y que tenemos que asumir.

En la parte de abajo están las comunidades autónomas. Insisto, datos de Airef. Tenemos sanidad, que crece en 2021 un 7,4. Es más alto por la pandemia, lógicamente, pero luego, a partir del año 2026, crece desde el 7,1 hasta el 8,4. Los cuidados de larga duración aumentan desde el 0,8 del 2026 al 1,7, es decir, se duplican. Estamos hablando aquí de tratar a personas que tienen, por ejemplo, discapacidad y que hay que atenderlas o que tienen enfermedades crónicas, etcétera. La sanidad aumentará, entre el 2026 y el 2035, 0,5 puntos. Los cuidados de larga duración, un 0,3. Y la educación baja un -0,5. Es lo único que cae porque, desgraciadamente, hay menos niños. El efecto acumulado son 0,3 puntos del PIB entre el 2026 y el 2035, y eso en PIB del año 2023 son 4500 millones de euros. En el período 2026-2050 el gasto crece mucho porque el gasto sanitario aumenta mucho por el envejecimiento de la población y por los cuidados de larga duración; en resumen, la presión aumenta en 1,7 puntos de PIB y se nos va el gasto, tomando referencias de PIB del año 2023, a 25 500 millones de euros.

Conclusión que sacamos de esto: que en la parte de arriba, como hemos dicho, hay menos músculo financiero y en la parte de abajo, la de las comunidades autónomas, vemos que estas se van a enfrentar en las próximas dos décadas a una gran presión para financiar el gasto público, sobre todo, en sanidad y en cuidados de larga duración. En el caso de las comunidades de régimen común, el problema que van a tener es que van a disponer, en principio, de menos recursos, salvo que acudan a reformas fiscales como las que he comentado, y, por lo tanto, tendrán más dificultades, es decir, más presión, para poder mantener ese nivel de servicios públicos.

Estos son los dos argumentos que quiero transmitirles: debilitamiento y menos músculo financiero por parte del sector público. Tenemos que pensar las implicaciones que tiene eso. Y luego las dificultades que van a tener las comunidades autónomas, especialmente las de régimen común, porque van a tener menos financiación, en principio, aunque la pueden suplir con más impuestos —hay que tener en cuenta que esto es posible, pero hay que asumir las consecuencias—, y tendrán más dificultades para hacer frente a esos gastos.

Voy a terminar mi intervención poniéndoles una transparencia para que veamos que el impacto que va a tener ese envejecimiento de la población a largo plazo sobre las comunidades va a ser bastante dispar.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Va a venir en cierto modo influido por el peso que tenga la población de más de 65 años, porque esos van a ser los receptores de pensiones, de sanidad y de cuidados de larga duración. Aquí los tengo ordenados de menor a mayor, en función de la población de más de 65 años en 2023. No tenemos esas proyecciones por comunidades autónomas para tantos años. Tenemos algunas proyecciones de toda la población a veinte años vista —lo ha hecho el INE y también la Airef—, pero repito que no hay proyecciones por comunidades. Estas son para el año 2023. Probablemente, se mantendrán más o menos, al menos, en los próximos diez años. Pero, como pueden ver, las comunidades que tendrán más presión para financiar la sanidad serán Asturias, Galicia, Castilla y León, también el País Vasco, que, aunque no está en el régimen común, le afectan las pensiones, Cantabria, Aragón o Extremadura. Es decir, hay un grupo de comunidades que tienen una población claramente mayor de 65 años y esas van a tener con seguridad más dificultades para poder hacer frente a todos estos gastos, especialmente en el caso de que tengan menos recursos, y menos distribución vertical del Gobierno central hacia las comunidades para poder hacerlo.

Ya termino. Quiero que vean los problemas que va a haber a largo plazo, los podemos ver en las proyecciones que ha hecho el Gobierno central en sus previsiones de déficit hasta el año 41. Son los datos de déficit que ha hecho el Gobierno central hasta el año 41. Olvídense de cuál es el nivel que tiene, simplemente vean la tendencia. Hasta el año 2031 el déficit se reduce, pero después de ese año aumenta. Y eso es básicamente por la presión que va a tener, fundamentalmente, el envejecimiento de la población. Por lo tanto, esa presión va a estar ahí. ¿Por qué me fijo en lo que va a pasar dentro de diez o veinte años? Por dos razones muy importantes. Una, porque ya hemos visto que han pasado quince años y con la financiación autonómica seguimos más o menos en la misma situación, es decir, con problemas de financiación importantes. Y, segundo, porque hay que hacer proyecciones a largo plazo. Desde el mundo del que yo vengo, que es el mundo académico, los economistas pensamos mucho en el largo plazo, en qué pasará dentro de diez o veinte años, porque no te puedes poner a solucionar cosas de un día para otro, sino que hay que hacer previsiones sobre cuáles son los escenarios previsibles que vamos a tener dentro de diez o quince años y cuáles son las medidas que deberíamos tomar para, cuando llegue el momento, poder hacer frente a los problemas sin grandes aspavientos.

Esto es todo. Muchas gracias a todos por su atención.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor Romero Jordán.

Iniciamos ahora el turno de intervención de los portavoces. Por parte del Grupo Parlamentario Mixto, senador Gordillo Moreno.

El señor GORDILLO MORENO: Gracias, señora presidenta.

Profesor Romero, muy buenas tardes. Muchas gracias por comparecer en esta comisión.

A sus predecesores en esta comisión les he hecho la misma pregunta, exceptuando a su predecesora De la Herrán, inspectora de Hacienda, jefa del cuerpo de inspectores de Hacienda, que no ha dudado en describir la situación que se avecinaría sobre España, en caso de ponerse en funcionamiento este pacto, como desastre. Por lo tanto, a ella no se lo he preguntado, pero a usted, que ha hecho una descripción muy gráfica y muy completa de la situación a la que nos podríamos asomar, me gustaría pedirle un juicio de valor, si considera usted no solamente que sea viable en las circunstancias actuales de España la puesta en funcionamiento de este pacto, sino si es bueno. Quiero que haga una consideración general y me diga si cree que sería bueno para nuestro país de manera global, no para una parte, que sería Cataluña, sino para toda España.

Yo soy senador por Vox y a usted no se le oculta que nosotros presentamos una enmienda a la totalidad a este pacto, por supuesto, que consideramos político y simplemente un pacto utilitario para poner en el cargo de presidente de la Generalidad al señor Illa y asentar el poder del señor Sánchez, al que no le han importado en absoluto las consecuencias que este pacto pueda tener para Cataluña y para España. Es llamativo que en su descripción usted haya afirmado que no sabemos con exactitud qué impacto económico puede tener este pacto para España, ni para Cataluña siquiera, que fluctúa entre un mínimo de 2600 millones de euros, según Lago y Leiceaga, y un máximo de 13 200, según De la Fuente, o sea, es un abanico enorme de impacto, de incertidumbre, para las comunidades autónomas y para la hacienda pública. Creo que esto se ha hecho con gran ligereza, como todo lo que se hace en el Gobierno del señor Sánchez, sin tener en cuenta nada más que su permanencia en el poder. Y esto es un juicio de valor mío, pero ahí está.

Usted ha hablado del impacto económico, pero quería saber su opinión sobre cómo afectaría esto a la defraudación fiscal, es decir, a la lucha contra el fraude, porque atomizar las agencias tributarias conllevaría la creación e implementación en cada una de las comunidades autónomas, en caso de que esto vaya a

cve: BOCG_D_15_195_1865

más, siquiera con Cataluña, para la vigilancia y la lucha contra el fraude. También me gustaría saber cómo afectaría en la eficacia de la gestión tributaria, y, por supuesto, en el elevadísimo déficit nacional, en la deuda nacional, que ya es elevadísima, así como en el esfuerzo fiscal, sobre todo, en las comunidades de régimen común, porque a nadie se le oculta que una mayor atribución de recursos en las circunstancias actuales a una región como es Cataluña naturalmente irá en detrimento de las de régimen común, que ya estamos pasándolo —yo soy extremeño, como habrá usted deducido de mi acento— bastante mal. Aparte están las consideraciones jurídicas que este pacto pueda tener, si es constitucional o no, que a nuestro juicio es profundamente inconstitucional.

Estas son las observaciones que quería hacerle, profesor Romero, y me gustaría saber su opinión. También quería preguntarle si cree que la cuantía del cupo, que sería un 20 % sobre el producto interior bruto de España lo que aporta o significa Cataluña, es comparable con lo que aporta o significa el concierto vasco, que es un 7 o un 8 %. De ahí mi pregunta sobre la viabilidad de la puesta en vigor del pacto

Nada más. Tan solo agradecerle de nuevo su presencia en esta comisión. Muy buenas tardes.

Gracias, señora presidenta.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Gordillo.

En nombre del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, tiene la palabra el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

Bona tarda, senyor Romero, moltes gràcies per la seva exposició.

Jo no m'allargaré gaire, perquè vostè ja ha dit, en principi, que això era un acord que li faltava la lletra petita i que hi havia molts factors que es podien basar en un anàlisis concret. Jo soc senador d'Eivissa i Formentera, soc senador electe d'Eivissa i Formentera, jo miro de defensar els interessos d'Eivissa i Formentera i també seríem favorables a un pacte d'aquest tipus, perquè tot i que avui al matí m'han dit que nosaltres teníem una renda per càpita molt alta, tenim una mancança molt evident de molts serveis, especialment de l'Administració General de l'Estat. I a la vista de què aquest acord ja ens estan dient que no s'ha concretat i de què haurem d'esperar a veure com és concreta, com són les fases que la senadora Bailac ens ha anat dient, a veure com es va concretant.

També no vull deixar de dir que també és que defensar aquest acord fa uns minuts ens han dit pràcticament que érem tontos, perquè semblava que anàvem contra una lògica de voler rompre una administració tributària que funcionava bé i que ara pareixia que això era una cosa de contra natura, argument que, evidentment jo no comparteixo, però que sí que vull posar damunt la taula. Sí que m'agradaria saber quina és la seva opinió sobre aquest suposat trencament, i si això suposaria un desastre i la ruptura d'aquest Estat espanyol, que alguns tant defensen.

Moltes gràcies.

Gracias, señora presidenta.

Buenas tardes, señor Romero, muchas gracias por su exposición.

No me extenderé mucho, porque usted ya ha dicho que, en principio, esto era un acuerdo al que le faltaba la letra pequeña y que había muchos factores que se podían basar en un análisis concreto. Yo soy senador por Ibiza y Formentera y vengo para defenderlas, así que nos parecería favorable un pacto de este tipo, porque, aunque hoy por la mañana me han dicho que nosotros tenemos una renta per cápita muy alta, padecemos la falta de servicios, especialmente en la Administración General del Estado. Y a la vista de que se está diciendo que este acuerdo no se ha concretado, tendremos que ver cómo se va concretando.

No quiero dejar de decir que también queremos defender este acuerdo. Hace un minuto nos han dicho que éramos tontos porque íbamos en contra de la lógica al querer romper una agencia tributaria que funcionaba bien, y ahora parece que esto es una cosa contra natura, algo que, evidentemente, yo no comparto, y quería ponerlo encima de la mesa. Me gustaría conocer su opinión sobre esta supuesta ruptura, si cree que supondría un desastre y una ruptura del Estado español, que aún unos cuantos defienden.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer.

En nombre del Grupo Parlamentario Vasco, senadora Etxano, tiene la palabra.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Y gracias, profesor Romero, por su intervención y por sus aportaciones. Nos ha presentado el acercamiento de lo que para usted supone el acuerdo entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra,

cve: BOCG_D_15_195_1865

y también nos ha hablado, en esta última parte, de los recursos que se van a necesitar a largo plazo, algo que, evidentemente, puede preocupar a todos y a todas; a todos los poderes públicos nos debería preocupar hacer previsiones a largo plazo.

En todo caso, le agradezco sus aportaciones. Supongo que, como ha dicho la presidenta, compartirá su presentación y, por supuesto, la volveremos a leer atentamente, más aquello que ya conocemos y que usted ha planteado sobre este acuerdo.

Nada más, y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senadora Etxano.

Por el Grupo Parlamentario de Izquierda por la Independencia, senadora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, gràcies, presidenta.

Moltes gràcies, senyor Romero, per la seva intervenció.

Vostè ha acabat dient que els economistes fan les seves planificacions al llarg termini i que la seva visió és al llarg termini. Doncs, mira, la d'Esquerra Republicana també intenta ser una visió al llarg termini. I, de fet, el que comprovem és que, per falta d'aquesta visió del llarg termini, Catalunya ja hi arribi tard, perquè la situació present ja ens presenta dificultats molt serioses per al finançament i al manteniment dels nivells adequats per als nostres serveis públics. I això es deu, segurament, a la falta de previsió i d'anticipació de qui, dècades enrere, va tenir l'oportunitat de modificar aquesta situació injusta i no ho va fer. I segurament l'oportunitat més valuosa, la primera, va ser en el moment del pacte constitucional, quan s'hauria pogut acordar per a Catalunya doncs la configuració d'un concert econòmic i no es va voler, o no es va poder, i quan anys més tard es va reformar l'estatut d'autonomia i es va plantejar un model de finançament singular per Catalunya, molt similar al que ara Esquerra Republicana ha aconseguit a través de la negociació política. Per tant, a dia d'avui, els catalans i les catalanes estem sense dubte pagant la falta d'anticipació i la falta de voluntat política i creiem que per tant l'oportunitat és ara i la tenim sobre la taula.

Catalunya pateix un llast, un dèficit fiscal que s'ha calculat amb 22.000 milions d'euros, que representa el 9,8 % del PIB, aquest llast té la qualitat de la nostra economia, dels nostres serveis públics, l'atenció i els drets, que poden ser reconeguts per als nostres ciutadans i, per tant, que el trobar una solució. I aquest acord planteja, per fi, una solució després de dècades. Planteja que ha de ser Catalunya qui recapti el 100 % dels impostos, planteja que hi ha d'haver una aportació a l'Estat en funció del cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya, i hi ha d'haver una aportació a la solidaritat. Això és el que diu l'acord al que hem arribat amb el Partit Socialista. Però, d'alguna manera, amb la seva exposició ha vingut a plantejar que si Catalunya recapta el 100 % dels seus impostos i es compleix aquest acord per al finançament singular, caos. Caos perquè l'Estat veurà com augmenta la seva despesa pública, caos perquè l'Estat tindrà una major pressió per finançar els serveis públics i es trobarà segons vostè per culpa d'aquest acord amb menys múscul...amb menys múscul per donar-hi resposta. Per tant, sembla que ens vingui a dir que si mantinguéssim el model injust actual, aquesta situació de risc per un augment de despesa no existiria, es mantindria igual. Hi hauria un major, potser un increment de despesa pública, però hi hauria molt més múscul per afrontar-lo. I sap què sembla que ens estigui dient? Sembla que ens estigui dient que la situació actual és molt més avantatjosa per l'Estat, perquè carreguem aquest augment de despesa pública sobre les espatlles dels catalans. I precisament perquè ens està volent dir això, nosaltres creiem que cal trobar una solució amb aquesta situació, perquè no pot ser que aquesta sobrecàrrega sigui, reverteixi, sobre els serveis públics dels catalans i de les catalanes. I de fet, el que sorprèn encara més és que vostè faci aquest plantejament quan el model de finançament singular que es planteja, que es proposa, ja preveu una aportació a la solidaritat, limitada per l'ordinalitat, està clar. Però tot i així se'ns diu que, si això va endavant, tot i tenir una aportació a la solidaritat, li estarem fent perdre múscul fiscal a l'Estat, és a dir, ras i curt, vostè està confirmant les nostres tesis, les que ens han portat a moure'ns per trobar una solució a la problemàtica actual i que es basen doncs en aquesta situació injusta, que carregui sobre les espatlles dels catalans un sobrecost que no podem assumir, perquè els nostres serveis públics, també estan tensionats, i més que ho estaran. De fet es calcula, que perquè puguem equiparar la despesa de Catalunya en educació i en salut, comparada amb la mitjana europea, requeriríem de 14.000 milions d'euros més per poder prestar aquest servei a dia d'avui amb termes equivalents al que s'està fent a la zona euro.

Per tant, aquesta situació no només no es pot perpetuar, sinó que és el nostre deure anticipar-nos. I davant dels escenaris que vostè ha plantejat, d'augment de la pressió de la despesa pública, no només per a l'Estat, també per a Catalunya, tenim el deure d'actuar. I, evidentment, aquest acord hi dona resposta.

Moltes gràcies.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Gracias, presidenta.

Muchas gracias, señor Romero, por su intervención.

Ha acabado diciendo que los economistas hacen sus planificaciones a largo plazo y que su visión es a largo plazo. Así que, mire, la de Esquerra Republicana también es una visión a largo plazo, y lo que comprobamos es que, por falta de esta visión a largo plazo, Cataluña ya llega tarde, porque la situación actual ya nos presenta dificultades muy serias para la financiación y el mantenimiento adecuado de los servicios públicos. Esto se debe, seguramente, a la falta de previsión y de anticipación de quien, décadas atrás, tuvo la oportunidad de modificar esta situación injusta y no lo hizo. Seguramente, la oportunidad más valiosa, la primera, fue la del pacto constitucional, cuando se pudo acordar para Cataluña la configuración de un concierto económico y no se quiso, o no se pudo, y cuando años más tarde se reformó el modelo de financiación singular para Cataluña, muy parecido al de ahora de Esquerra Republicana. Por tanto, a día de hoy, los catalanes estamos, sin duda, pagando la falta de anticipación y de voluntad política. Creemos que la oportunidad es ahora y la tenemos sobre la mesa.

Cataluña tiene un déficit fiscal que se ha calculado en 22 000 millones de euros, que representa el 9,8 % del PBI, que afecta a la economía, a nuestros servicios públicos, a la atención y a los derechos que pueden ser reconocidos para nuestros ciudadanos y, por tanto, necesitamos encontrar una solución. Este acuerdo, por fin, plantea una solución tras décadas. Plantea que Economía tiene que recaudar los impuestos, el 100 %, también plantea que tiene que haber una aportación al Estado en función del coste de los servicios que preste el Estado a Cataluña y una aportación de solidaridad. Eso es lo que dice el acuerdo al que hemos llegado con el Partido Socialista. Pero, de alguna forma, con su exposición ha planteado que, si Cataluña recauda el 100 % de los impuestos y se cumple este acuerdo para la financiación singular, caos. Caos, porque aumentará el gasto público. Caos, porque habrá más problemas para financiar los servicios públicos. Y, según usted, por culpa de este acuerdo, el Estado tendrá menos músculo para dar una respuesta. Por tanto, parece que nos viene a decir que, si mantenemos el modelo injusto actual, esta situación de riesgo por un aumento del gasto no existiría, se mantendría igual y, quizá, habría un incremento del gasto público, pero tendríamos más músculo para hacer frente a ello. Parece que nos está diciendo que la situación actual es mucho más ventajosa para el Estado porque cargamos este aumento de gasto público en las espaldas de los catalanes. Y precisamente porque parece que nos dice esto, creemos que tenemos que encontrar una solución a esta situación, porque no puede ser que esta sobrecarga revierta sobre los servicios públicos de los catalanes y las catalanas. De hecho, lo más sorprendente es que usted haga este planteamiento cuando el modelo de financiación singular que se propone ya previene una aportación a la solidaridad, limitada por la ordinalidad, está claro. Aun así, se nos dice que, si esto va adelante, aparte de tener una aportación a la solidaridad, le haremos perder músculo al Estado. Es decir, claramente, usted está confirmando nuestras tesis, las que nos han llevado a movilizarnos para encontrar una solución a la problemática actual, ya que tenemos esta situación injusta que cargamos sobre los hombros de los catalanes, con un sobrecoste que no podemos asumir porque nuestros servicios públicos están tensionados, y más que lo estarán. De hecho, para poder equiparar los gastos de Cataluña en educación y en salud a la media europea, necesitaríamos 14 000 millones de euros más, repito, para ofrecer este servicio a día de hoy en términos equivalentes a lo que se está haciendo en la zona euro.

Por tanto, esta situación no solo no se puede perpetuar, sino que es nuestro deber anticiparnos. Frente a los escenarios que usted ha planteado sobre el aumento de la presión del gasto público no únicamente para el Estado, sino también para Cataluña, tenemos el deber de actuar, y este acuerdo nos da la respuesta.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, senador Gil García, tiene la palabra.

El señor GIL GARCÍA: Muchas gracias, presidenta.

Buenas tardes, señorías.

Señor Romero Jordán, muchas gracias por su comparecencia en esta comisión y también por compartir con nosotros su vasto conocimiento, desde el mundo de la academia, en una materia que tiene que ver mucho con la naturaleza y con la razón de ser de esta Cámara de Representación Territorial, y más con esta Comisión General de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, muchas gracias por su esfuerzo y por sus aportaciones.

Verá, es la última de las comparecencias del día de hoy y, tras escuchar no solo a los comparecientes, sino al resto de los portavoces que han tomado la palabra, yo me atrevería a extraer algunas conclusiones e, incluso, fíjese, hasta algún punto en común de todas ellas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

En primer lugar, estamos ante un acuerdo político, profesor; ante un acuerdo político cuya literalidad, como usted ha dicho, no desarrolla cuestiones económicas, como, por ejemplo, las cuantías a aportar a la prestación de los servicios estatales y tampoco las cuotas del Fondo de nivelación territorial. Pero usted, y lo ha reconocido al inicio de su intervención, ha desarrollado una serie de planteamientos, de conclusiones, de hipótesis, de escenarios, de simulaciones, en base a —usted ha dicho, y le cito— una «mera conjetura». Es perfectamente válido hacer conjeturas, pero uno corre el riesgo también de equivocarse o de no contemplar algunas variables que uno no conoce en este momento a la hora de establecer un juicio sobre lo que, insisto, es un acuerdo político. No estamos hoy hablando aquí de un sistema ni de un concierto, sino que estamos hablando de un acuerdo político, y ese ha sido el epígrafe bajo el cual todos hemos sido convocados a esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, como conclusión, todos coincidimos —yo creo que esto es unánime; usted también lo ha dicho, y yo me alegro— en que el actual sistema de financiación autonómica es un sistema caduco, que es necesario reformar y, por lo tanto, nosotros consideramos que este acuerdo, como ya ha ocurrido en el pasado, inicia una nueva negociación multilateral para llegar a ese nuevo sistema de financiación autonómica, que, insisto, todos, todos coincidimos en que es un sistema caduco que es necesario reformar.

Y, en tercer lugar, una consideración más personal. Hemos escuchado muchos pronósticos, muchas conjeturas, algunos discursos bastante tremendistas y catastrofistas en el día de hoy, pero, fíjese, el principio de realidad se impone: yo creo que no suscita tanto catastrofismo ni tanta preocupación al resto de las comunidades autónomas, habida cuenta de la representación que hoy tenemos en esta comisión de los propios Gobiernos de las comunidades autónomas, que, como usted muy bien sabe, pueden acudir y pueden tomar parte hoy aquí. Sí quiero decir, para que conste en acta, que sí ha habido un único representante, el de la Comunidad Autónoma de Galicia, que ha estado casi todo el día con nosotros, y me parece justo también reconocer que ha estado. Pero del resto de las comunidades autónomas no ha venido nadie. A mí eso me induce a la reflexión, no sé a usted, sobre las implicaciones y los riesgos reales de este acuerdo político.

Ha hablado usted de muchas variables, pero, fíjese, no ha contemplado la posibilidad de que al sistema pudieran llegar nuevos ingresos, como ocurrió cuando se reformó el sistema en el año 2009, porque se han ido ingresando 12 000 millones de euros más. Ni tampoco, por ejemplo, le he escuchado decir nada sobre el *dumping* fiscal, que supone un debilitamiento de lo que usted decía, de ese músculo financiero, que a nosotros, en concreto, nos supone la merma de 9000 millones de euros menos al sistema. ¿Qué opinión le merece a usted el *dumping* fiscal —se lo pondré muy concreto— que ejerce la Comunidad Autónoma de Madrid con otros territorios, entre ellos el mío, la Comunidad Autónoma de Castilla y León? ¿Qué opinión le merece a usted esta cuestión, esta merma clara y evidente de músculo financiero?

Y, por último, profesor, España es un país claramente descentralizado, plural y diverso, y debemos construir un modelo de financiación autonómica que se adapte a esta realidad. Yo le he escuchado plantear dudas y hacer previsiones sobre el acuerdo, pero, aprovechando su amplia experiencia, ¿cuál es el nuevo modelo de financiación autonómica que usted propondría? Yo creo que sería muy interesante para todos, más allá de las críticas y análisis, que son muy valiosos, conocer cuáles son sus planteamientos sobre la base de este nuevo modelo de financiación autonómica, que, como le decía al principio, ha sido, quizás, la conclusión que todos compartimos, que ha sido unánime. Me gustaría mucho conocer su opinión.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Gil García.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Campoy Monreal.

El señor CAMPOY MONREAL: Muchas gracias, señora presidenta.

Muy buenas tardes a todo el mundo.

En primer lugar, quiero enviar un inmenso abrazo a todas las familias de los fallecidos y de las personas afectadas por la DANA, especialmente en la Comunidad Valenciana, que están trabajando sin descanso para recobrar algo de normalidad.

Gracias y buenas tardes, profesor Romero Jordán, por su comparecencia en una tarde de viernes, en la que el Senado también trabaja, usted también trabaja, está aquí, en una comisión en la que abordamos las graves consecuencias económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas del acuerdo de financiación que va perfilando el PSOE con el independentismo. Iba a hacer bastantes preguntas, aunque algunas las ha dejado usted bastante claras con sus estimaciones, basadas en datos tozudos. Yo quería remarcar que

cve: BOCG_D_15_195_1865

ha dejado claro que este acuerdo, si se cierra tal y como está planteado, va a tener unas implicaciones o unas consecuencias, que vienen siendo lo mismo. Y ha dejado claro también usted que detraer recursos del Estado a favor de una comunidad autónoma iba a tener dos consecuencias o implicaciones inmediatas. La primera, que se va a debilitar muchísimo el músculo fiscal financiero del Estado y, por ejemplo, ante una eventualidad o una catástrofe como la que estamos viviendo en estos momentos con las riadas en Valencia, el Estado va a tener muchísimos menos recursos y, por lo tanto, vamos a tener muchos más problemas para atender esa eventualidad. Y, segundo, ha dejado también bastante claro que a todas luces cada vez va a necesitar más recursos el Estado en los próximos años, a la vez que también van a necesitar cada vez más recursos todos los territorios, todas las comunidades autónomas; en el caso del Estado, fundamentalmente, porque van a crecer muchísimo las pensiones y, en el caso de las comunidades autónomas, por la sanidad.

Yo le quería hacer dos preguntas sobre la marcha, para empezar. Primera pregunta: ¿es un escenario bastante probable, basado en sus estimaciones, que se puede producir un caos o un crac en el sistema de financiación y, por lo tanto, de músculo fiscal y financiero del Estado y de las comunidades autónomas de llevarse a cabo este acuerdo tal como conocemos, por lo menos, la letra macro de este acuerdo? Y la segunda pregunta que le quería hacer es: ¿Usted cree que es riguroso, que es viable, que es bueno este pacto tal y como lo conocemos en este momento, producido solamente entre dos partidos, sin tener en cuenta el resto de los territorios o de comunidades autónomas, que, claramente, en base a sus estimaciones, se ven afectadas? ¿Usted cree que es bueno, que es viable?

Estamos todos de acuerdo en que hay un problema de base en estos momentos, que es el origen del problema: el sistema está caducado. Como bien decía el portavoz del Grupo Socialista, está caduco. Yo le quiero recordar que es su sistema, que es el suyo el que está caduco, de dos ministros del PSOE, de Pedro Solbes y Elena Salgado. Es verdad que en nada se parecen las necesidades que tenía España en el año 2009, cuando nace este acuerdo, con las necesidades que tiene España y los recursos que necesita España en el año 2024; absolutamente en nada. Pero, insisto, es un sistema que nació de un partido, el PSOE, y hoy parece que no le parece bien. Insisto, estamos todos de acuerdo.

Donde discrepo claramente de él es cuando decía que es un pacto político. Por supuesto que es un acuerdo político, pero responde solamente a una singularidad: a un chantaje que hace un partido político a otro, y se produce con un apretón de manos entre dos partidos. Solamente lleva a una consecuencia: que un partido llegue a la presidencia de un Gobierno y otro partido siga manteniendo el Gobierno central. Evidentemente, desde el Partido Popular tenemos claro que todo esto debe tener una válvula de seguridad, que son la solidaridad y la igualdad. Sin solidaridad y sin igualdad —también le quiero preguntar a usted qué opina de esto— este pacto no puede llevarse a cabo, este acuerdo no puede llevarse a cabo. Lo mejor que tenemos en nuestro país se ha construido siempre desde la solidaridad, y pasar por encima de la solidaridad y la igualdad lleva a producir un crac en este país.

Quiero terminar diciéndoles que, a la luz de lo expuesto por todos los expertos que han pasado hoy por el Senado, la realidad se impone. Creo que queda absolutamente claro que detraer dinero del Estado para una comunidad produce un problema, y detraer dinero del Estado para una comunidad produce una merma en el resto de las comunidades autónomas, que lo van a sufrir muchísimo en los años venideros.

Muchísimas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señor Campoy.

Para finalizar la comparecencia, tiene de nuevo la palabra el profesor Romero Jordán.

El señor ROMERO JORDÁN (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos, URJC)): Muchas gracias a todos por sus comentarios, sus sugerencias y sus críticas.

Voy a tratar de responder a algunas cuestiones de forma general, porque en algunos puntos han coincidido, y a otras de forma más particular.

Primero, hay una cosa importante que quiero dejar clara. Yo no he hecho realmente ninguna simulación, y esto es importante. Solamente he dado información de impacto en términos presupuestarios, en términos de trasvase de recursos del Gobierno central a Cataluña, con dos trabajos que hay hechos porque, al no haberse detallado todavía el pacto, no hay letra pequeña y no sabemos. Hay tres investigadores que han hecho un esfuerzo grande, y eso hay que reconocerlo, aunque muchas veces podamos criticar esto, para dar algunas cifras, aunque es verdad que el rango es muy alto. Son conjeturas, y el senador del Grupo Socialista así lo decía. Ángel de la Fuente creo que habla de conjeturas razonadas. Efectivamente,

cve: BOCG_D_15_195_1865

trabajamos con unas hipótesis. Se trata de dar algún valor, porque al no tener información sobre cómo va a ser el pacto, es mejor tener esa información —en eso coincidirán conmigo— con esas hipótesis, que son totalmente transparentes, aunque los rangos de resultados sean muy amplios, es mejor tener resultados con esas hipótesis transparentes —por lo menos en el mundo académico así lo entendemos siempre— que no tener nada. Por lo menos sabemos en qué ámbito nos podemos mover. Yo creo que eso es muy importante.

Y otra cosa que quiero decir es que desde luego yo en ningún caso —no sé si he entendido mal— he hablado de caos ni de desastre. Mi exposición ha sido lo más académica posible y no he utilizado ni la palabra caos ni tampoco la expresión desastre. No es eso, y lo quiero matizar ahora cuando conteste a las intervenciones.

Efectivamente, senador Gordillo, la incertidumbre es muy grande. No sabemos qué hay —vuelvo a remarcar lo que acabo de comentar— y, por lo tanto, se ha hecho un esfuerzo importante en esos trabajos para tratar de ver por dónde van los tiros. Pero hasta que no conozcamos la letra pequeña no sabremos exactamente cuáles van a ser las repercusiones de ese pacto. Por lo tanto, ¿incertidumbre? Sí, muchísima; claro que sí, naturalmente, porque no sabemos dónde estamos.

También ha hablado del fraude fiscal. Efectivamente, transferir las competencias a la agencia tributaria catalana supone dos cosas muy importantes, y así lo veo como hacendista. Una es que no solamente se transfieren las competencias normativas a una agencia tributaria que es de una comunidad autónoma, sino todas las competencias en la recaudación. Ese es un paso importante, porque eso en el fondo lo que está diciendo es que el Gobierno central pierde la soberanía tributaria en ese territorio. Esto es importante, y esto es así. Esto es así.

Y el segundo punto importante, que es más de tipo técnico, es que tener una agencia tributaria más pequeña tiene implicaciones. Esto quiere decir que, al ser más pequeña, a la agencia tributaria le costará más recaudar sus tributos. Si esa es la intencionalidad, no hay mayor problema. Es decir, si asumen esos costes, no hay problema. Pero desde el punto de vista general, desgajar una agencia tributaria, si no hay buena relación, si no hay buenos compromisos entre las agencias tributarias, naturalmente puede afectar a nivel de fraude; por supuesto que puede afectar.

Yo creo —y en eso estamos de acuerdo muchos académicos— que parecería más razonable tener una agencia tributaria estatal donde tuvieran participación las comunidades autónomas. Eso parecería más razonable, porque las comunidades autónomas participan en la comunidad autónoma, pero no perderíamos ni economías de escala en la recaudación —en eso estaremos de acuerdo— ni tampoco disminuiríamos la presión sobre el fraude fiscal. En eso estaremos de acuerdo. Desde luego, en el libro blanco así se dice, y yo estoy plenamente de acuerdo con esta idea.

Usted habla del cupo vasco. Yo he llamado cupo a la mezcla de todo, del cupo catalán y el cupo vasco. Y no son comparables; no los podemos comparar en cifras, porque sí sabemos cuál es la aportación del cupo vasco cada año, pero no sabemos cuánto será la aportación del cupo catalán. En este caso —lo ha dicho aquí también la senadora Bailac— sí habrá una aportación de solidaridad, aunque no sabemos de cuánto. Esa es una diferencia.

La terminología se ha discutido mucho: ¿es un concierto o no es un concierto? Hay gente que dice que no es un concierto. Políticamente, a veces se habla de la financiación singular. En la academia estamos totalmente de acuerdo en que es un concierto. Hay algunos colegas que hablan de concierto solidario. Pónganle el adjetivo que quieran, pero es una cesión. Desde luego, tengo compañeros que están a favor del concierto económico y asumen y defienden —además son profesores universitarios— que sí, que es un concierto económico en toda regla, porque hay una cesión de competencias, una cesión plena.

El senador Ferrer Martínez también ha hablado de la agencia tributaria. Los comentarios son los mismos que he hecho anteriormente. Por lo tanto, no tengo mucho más que decir.

La senadora Bailac ha hecho unos comentarios muy interesantes. Estoy de acuerdo con usted en una cosa muy importante. Llevamos muchos años para reformar el sistema. Se han perdido muchas oportunidades. Se hizo mal desde el primer momento. El sistema de 2009 no estuvo bien hecho o no se pensó bien. Desde luego, no se simularon los efectos, y hay cuestiones que realmente no se hicieron muy bien. Por ejemplo, ceder impuestos como el IRPF. Después las comunidades tienen pocos incentivos, porque al final los aumentos en los tipos de gravamen o en la tarifa autonómica los termina recaudando mucho más tarde, dos años más tarde. Con lo cual hay elementos de ese sistema de financiación autonómica que no estaban bien diseñados. Desde luego, desde mi punto de vista, no fueron bien diseñados, en el sentido de que lo importante no era solamente ceder un techo del 50 o del 58, sino que habría sido mucho más razonable para evitar estos problemas —aunque es muy fácil hablar a toro pasado— haber cedido algún

cve: BOCG_D_15_195_1865

tipo de instrumento. Por ejemplo, el libro blanco habla —y no es nada fácil de implementar— de un IVA colegiado. Insisto, no es nada fácil de implementar, pero eso habría dado más herramientas de financiación a las comunidades autónomas.

Entonces, oportunidades ha habido. Sí, por supuesto que sí. También es verdad que en todo este tiempo ha habido dificultades para reformar el sistema. Hemos tenido situaciones de *shocks* importantes que han impedido reformar el sistema, y —coincidirán conmigo— la fragmentación política lo ha impedido. Yo, desde luego, pienso que el sistema de financiación autonómica debe ser un pacto de Estado, un pacto multilateral donde participen todos los grupos políticos, para que lo que surja de ahí realmente quede en el largo plazo. Esta es un poco la idea que yo tengo en la cabeza.

La senadora Bailac ha hablado del pacto fiscal de 22 000 millones de euros. Esto en el mundo académico está muy en entredicho, es muy criticado, es enormemente criticado, porque se hace con una metodología que es de balanzas fiscales. Yo estoy totalmente de acuerdo en que haya balanzas fiscales, es muy razonable que las haya. Pero en el mundo académico, que es de donde yo vengo —yo hablo desde el punto de vista académico, no desde el punto de vista político—, siempre creemos razonable que las cosas que se hagan pasen luego el filtro de la evaluación. Cuando hacemos algún tipo de simulación —permítanme que utilice esta comparación—, lo mandamos a una revista para evaluar. Evaluamos por pares. Entonces, o la metodología es transparente y es razonable o realmente al final los artículos no son aceptados en la revista.

¿Por qué digo esto? Porque esta balanza fiscal se construye con unos criterios de flujos. Solamente se fijan los flujos, pero se olvida el papel que tiene la Administración General del Estado en todas las comunidades. Por lo tanto, está sesgada al alza. De hecho, hay otras estimaciones que cifran la posible extinción de déficit, pero lo rebajan de manera significativa. ¿Es razonable hacer balanzas fiscales? Sí, pero, insisto, con metodologías que sean aceptadas y que sean transparentes.

Su señoría habla de caos. Yo no he hablado en ningún momento de caos, lo que yo digo es que genera un cambio muy importante. Si efectivamente se aprueba el concierto con Cataluña, será la voluntad de nuestros representantes políticos. Lo que hagan los representantes así se aceptará. Pero no he hablado en ningún momento de caos. De lo que sí he hablado es de músculo, y eso es así. Cataluña es una comunidad muy importante para España, lo es económicamente y lo es en otros aspectos —esto es importante decirlo y yo así lo entiendo y así lo reconozco—. Pero, desde el punto de vista económico, desgajar una comunidad, sacar una comunidad del régimen común, que supone casi el 20 % del PIB, representa una pérdida importante de recursos que afecta desde luego al músculo financiero que tiene el Gobierno central.

Naturalmente, una diferencia que tiene el concierto económico de Cataluña con el concierto del País Vasco y Navarra es la aportación de solidaridad. Esto es algo diferente, y entiendo que ustedes lo defiendan como algo muy diferente. Por supuesto que lo es. Estamos esperando, por supuesto, a conocer la letra pequeña para ver cuál es realmente la aportación y qué impacto va a tener en las otras comunidades, porque impacto tendrá. Tendremos que analizar el impacto que tiene en las otras comunidades en términos de financiación, de sanidad per cápita, de educación per cápita, etcétera, porque lo va a tener. Tendremos que verlo.

Insisto, si la aportación es muy elevada, al margen de discusiones de déficit fiscal, etcétera, hay un dato objetivo, y es que puede haber diferencias en gasto per cápita en sanidad, en educación, igual que las hay ya entre los territorios forales y el resto del territorio común, ahora también las habrá entre Cataluña y el resto de los territorios. Yo creo que esto es muy importante decirlo. Yo a veces se lo he escuchado a algunos políticos, y coincido: no solamente es una cuestión de territorios, al final el que haya menos gasto en sanidad en unas comunidades o en otras significa más listas de espera, menos pruebas diagnósticas, etcétera. Algo que todos sabemos, y esto es importante.

Estoy de acuerdo en la ordinalidad. El sistema está mal diseñado. Se creó un Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales que funciona razonablemente bien, pero los otros fondos no se hicieron bien. Tuvieron un diseño correcto, pero es verdad que no adecuado, porque solo con la intención, en el ámbito político, es muy difícil. A veces es muy fácil criticar a los políticos y decir: lo han hecho mal los políticos. Pero también hay que entender que cuando se intenta llegar a acuerdos para que todos los partidos políticos voten a favor, hay que hacer concesiones. El problema es que, en esas concesiones, el intentar mantener el *statu quo* en la financiación, hizo que los fondos, no el de garantía, sino los otros fondos, terminaran por fastidiar todo y generaron diferencias en los recursos disponibles que dieron unos resultados, sin una referencia clara de por qué unas comunidades salían beneficiadas y otras perjudicadas. En todo caso, algunos trabajos que ha publicado Ángel de la Fuente sobre en qué situación está Cataluña en los últimos veinte años la coloca en la media. Pero yo entiendo que hay que mantener

cve: BOCG_D_15_195_1865

una cierta ordinalidad. Yo defiendo eso. Entiendo que tenga que haber una cierta desigualdad, es decir, que comunidades que son más ricas puedan tener un poco más de recursos. Eso me parece razonable. A mí la palabra ordinalidad no me gusta mucho, yo prefiero hablar de *ranking*, aunque sea una palabra inglesa: que las comunidades que aportan más al sistema y están en los primeros puestos, que esos puestos, más o menos, se sigan manteniendo, porque también es una forma de evitar desagravios. Yo creo que eso es importante, mantenerlo. Por lo tanto, ante una reforma del sistema, creo que eso habría que pelearlo.

Los comentarios del senador del Grupo Socialista, Gil García, son muy interesantes. Ha dicho algo con lo que estoy totalmente de acuerdo: es un acuerdo político. No tengo ninguna duda. Estoy totalmente de acuerdo. Yo aquí vengo a hablar desde el punto de vista técnico, pero cuando hago algún cálculo para una revista o lo presentó con los colegas en cualquier seminario académico, siempre digo: Esto es lo que sale técnicamente, quizás habría que hacer estas cosas para mejorar esto y lo otro, pero las decisiones son políticas. Los que venimos de la academia podemos hacer estudios técnicos, pero al final la decisión es política. Estoy totalmente de acuerdo. Eso no se lo voy a discutir.

Los cálculos que he puesto aquí, insisto, los de Ángel de la Fuente y Santiago Lago, son cálculos hechos con hipótesis. Ángel de la Fuente habla de conjeturas razonadas. Habla en estos términos. Si no tenemos nada, es mejor tener algo. Siempre en la academia decimos esto: es mejor tener un cálculo que no tener nada. Si no tenemos nada, qué decimos, cuánto va a gastar. No sabemos nada, pero tenemos un cálculo y sabemos que puede costar mucho o poco y que habrá que ajustarlo cuando tengamos los datos.

En todo caso, los cálculos que he puesto de gasto público son estimaciones y proyecciones de la Airef. Usted ha dicho: Claro, los ingresos aumentaran. Sí, los ingresos aumentarán seguramente. ¿Estaremos en mejor situación si aumentan los ingresos? Sí. Si tuviéramos otra situación de elevada inflación como la que hemos tenido del 2019 al 2023, seguramente no habría problemas de músculo financiero. Entre el año 2019 y el 2023, en las grandes figuras impositivas se ha aumentado —si no recuerdo mal la cifra— en torno a 40 000 millones de euros. Ha sido una inyección de recursos muy importante, pero ha sido un episodio muy particular, no sabemos si eso va a ocurrir.

Esta es la proyección que da el Gobierno. *(Muestra un gráfico).* El déficit que ha mandado el Gobierno en el plan fiscal. Estaremos dentro de los márgenes. Ha hecho sus previsiones sobre cuánto vamos a gastar, y tiene en cuenta proyecciones de gasto, y cuánto vamos a ingresar, y ha hecho proyecciones de ingresos. Estaremos en los márgenes que se plantea dentro de las reglas fiscales: menos del 3 % en esos años. Pero lo que quiero remarcar —lo decía antes; quizás no hablé de ingresos, pero también es importante—, en todo caso, es que a partir del año 2030 vamos a tener más problemas crecientes por envejecimiento de la población, y —vuelvo a insistir— si hay una transferencia de recursos muy importante a Cataluña, el músculo financiero que va a tener el Gobierno central va a ser menor. Esto es así, lo tenemos que asumir. Y, por lo tanto, ante *shocks* exógenos, vamos a tener más problemas. Esto es así. Tenemos que asumirlo.

¿Que se acuerda políticamente asumir el concierto? Pues perfecto, lo tenemos que asumir. Es una decisión política, y lo asumimos. Pero que asumamos un acuerdo político no quiere decir que no seamos capaces de valorar las implicaciones negativas —y también positivas— que tiene, porque los acuerdos tienen aspectos positivos y también negativos. Tenemos que tener en cuenta estas cuestiones y tener capacidad para actuar en caso de que las cosas vayan bien o vayan mal. Yo creo que eso es muy razonable.

¿Es un sistema caduco? Sí, claro que es caduco. Realmente, al poco tiempo ya se vio que el sistema no funcionaba bien. Por tanto, quedó caduco muy rápidamente. Insisto, es muy fácil hablar a toro pasado, pero seguramente el gran problema es que las comunidades no tienen recursos suficientes, lo importante no solamente habría sido cesión hasta un porcentaje de impuestos 50, 58, etcétera, sino además dar instrumentos fiscales, por ejemplo, el IVA colegiado, aunque, insisto, el IVA colegiado tiene muchos problemas.

Lo que usted dice del *dumping* fiscal. Hay comunidades que tienen unas sensibilidades y otras tienen otras. Esto es así. Hay comunidades que están a favor de tener más presión de impuestos, otras menos. Cada una responde después ante sus votantes de sus decisiones. Esto es importante. El *dumping* fiscal, supongo que se refiere a aquellas comunidades, como la Comunidad de Madrid y otras, que tienen prácticamente bonificado patrimonio y tienen bonificado sucesiones. Yo aquí diría dos cosas. Desde el punto de vista técnico, que haya una financiación autonómica y que las comunidades tengan competencias, a veces nos pueden gustar más o nos pueden gustar menos, pero son sus competencias. No es del todo bueno que haya tanta competencia fiscal. Probablemente haya que buscar acuerdos para que haya unos mínimos. El problema es dónde establecer los mínimos, pero probablemente eso sea algo razonable. Eso no quiere decir que las comunidades autónomas no tengan capacidad para tener unos impuestos más

cve: BOCG_D_15_195_1865

bajos que otras. En patrimonio y en sucesiones, hay comunidades que los tienen más bajos, pero en renta hay comunidades que tienen impuestos muy altos. Por ejemplo, los tipos impositivos en Cataluña son realmente muy altos. Es verdad que las rentas son altas. Quiero decir que hay heterogeneidad en los tipos de gravamen.

Esta competencia —llamémosla así— entre comunidades a veces genera situaciones que, desde un punto de vista técnico, desde el punto de vista de la Hacienda pública, son realmente sorprendentes. Que haya un impuesto a las grandes fortunas, que haya un impuesto del patrimonio, que haya un impuesto de sucesiones, que haya tantos impuestos que vienen a gravar cosas muy parecidas..., yo creo que hay que poner racionalidad en estas cosas. Y creo que los grupos políticos tienen que buscar la racionalidad en estos planteamientos. Yo estoy a favor de simplificar lo más posible el sistema tributario. Creo que sería algo bueno.

En cuanto al modelo que yo propondría, yo no voy a proponer ningún modelo, entre otras cosas, porque me empezarían a tirar cosas, porque llevan ya cuatro sesiones. Pero hay cosas importantes. Yo creo que mantener la ordinalidad es importante y hay que dar recursos a las comunidades autónomas, darles instrumentos para que tengan capacidad para financiarse. Y la clave son los fondos. El Fondo de garantía parece razonable, funciona razonablemente bien, aunque algunas ponderaciones de población hay que cambiarlas, hay que ajustarlas un poco. Pero se puede hacer con voluntad. Si ponen voluntad los grupos políticos pueden hacerlo. Lo que no funciona bien son los otros fondos, como el Fondo de suficiencia, los otros fondos que por contentar a todos terminan fastidiándolo todo. Yo creo que técnicamente no son buenos y corresponde a los grupos políticos cambiarlos. Mi propuesta iría en esos términos.

Para terminar —no me quiero extender más, no sé si me he pasado de los cinco minutos—, no tengo mucho más que decir. Si hay un trasvase de recursos, puede afectar a las comunidades; pueden tener menos recursos en territorio común. Dependerá de si al final se suben impuestos y, por lo tanto, conseguimos igualar la financiación. Puede afectar a la igualdad. Ya hay desigualdades entre comunidades. Hay niveles diferentes de gasto entre los territorios forales —no es que lo diga yo, lo dice el libro blanco— y el territorio común. Depende de cómo se pacte finalmente el concierto económico, pero esas diferencias también se pueden dar, y podríamos tener comunidades con mejor financiación en términos relativos frente a las de territorio común. Pero, insisto, hemos puesto aquí muchas hipótesis de por dónde van a ir los tiros. Habrá que esperar a ver la letra pequeña del acuerdo para tener una visión clara y poder ver lo bueno o lo malo que tenga, y poner cifras de dónde quedarán unas y otras.

Espero no haberme extendido mucho.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, profesor Romero Jordán.

Le agradecemos de nuevo su presencia esta tarde aquí y sus aportaciones, que seguro que serán de mucha utilidad para los subsiguientes debates políticos.

Sustanciado el orden del día, se levanta la sesión.

Eran las dieciocho horas y diecinueve minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 223

CORTES GENERALES
DIARIO DE SESIONES
SENADO
XV LEGISLATURA
Núm. 232 12 de noviembre de 2024 Pág. 1

COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.ª LUISA FERNANDA RUDI ÚBEDA

Sesión celebrada el martes, 12 de noviembre de 2024

ORDEN DEL DÍA

Comparecencia del Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), D. Ángel de la Fuente Moreno, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 715/000080. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia de la economista de la Universidad de Barcelona y Doctora en Economía por la London School of Economics, D.ª María Montserrat Colldeforns i Sol, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 715/000084. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Comisión General de las Comunidades Autónomas

Se abre la sesión a las once horas y tres minutos.

La señora PRESIDENTA: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías.

Ruego a los señores portavoces de los grupos parlamentarios que, si alguno de los senadores titulares de la comisión va a ser sustituido, hagan llegar, por favor, el listado de sustituciones a la presidencia.

Pasamos, a continuación, a la aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior, celebrada el pasado día 8 de noviembre. El acta ha sido repartida ya entre los portavoces de los grupos. ¿Hay algún reparo?, ¿podemos dar el acta por aprobada? *(Asentimiento).*

Al no haber reparos, la damos por aprobada por asentimiento.

COMPARECENCIA DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA (FEDEA), D. ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 715/000080. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Antes de dar la palabra al primer conferenciante de esta mañana, don Ángel de la Fuente, les recuerdo los tiempos de palabra: treinta minutos, con flexibilidad, para el compareciente; cinco minutos para los representantes de las comunidades autónomas, aunque creo que no ha habido peticiones, por lo que pasaríamos al final de la intervención del compareciente a la intervención de los portavoces por un tiempo de cinco minutos. Y cerrará la comparecencia la intervención, nuevamente, del compareciente.

Asimismo, les recuerdo a sus señorías que, como bien saben, los Gobiernos autonómicos tienen la posibilidad de enviar miembros de su Gobierno a esta comisión, y han excusado su asistencia la Comunidad Autónoma del País Vasco, la de Galicia, la de Canarias, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid.

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Señor De la Fuente, suya es la palabra.

El señor DE LA FUENTE MORENO (director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA): Muchas gracias, presidenta.

Quería agradecer la invitación para estar hoy aquí con ustedes. La verdad es que es una buena noticia que una Cámara del Parlamento español quiera escuchar las voces de los que nos dedicamos profesionalmente a estos temas, que se esté retomando una cuestión de enorme importancia que lleva mucho tiempo pendiente, que es la reforma del sistema de financiación autonómica, y que esto se esté discutiendo aquí.

La forma en la que hemos planteado la discusión o en la que se ha iniciado el proceso de reforma, voy a argumentar que es mejorable, que hemos empezado mal, pero también que estamos a tiempo de reconducirla. Intentemos hacer bien las cosas desde el principio y busquemos una manera de hacer la reforma que no tenga los problemas que voy a comentar ahora de la propuesta que se ha planteado.

En primer lugar, una nota un poco aparte de la sustancia. La verdad es que la forma en la que se plantea la cuestión es sorprendente por varios motivos. Primero, por el vehículo utilizado, pues se está planteando una reforma del sistema de financiación desde un acuerdo para la constitución de un Gobierno regional. No parece el vehículo más indicado. Y, después, leyendo ese acuerdo sorprende mucho el tono y el contenido del documento. La postura de Esquerra es la de siempre, esto no sorprende, pero lo que sí sorprende es hasta qué punto el PSC ha comprado el relato y el programa de los independentistas y que luego el PSOE, en buena medida, haya hecho suyo todo esto sin reservas. Como digo, sorprende y preocupa. Trataré de explicar por qué.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Lo primero que quiero hacer es resumir lo que dice literalmente el acuerdo. Habrá muchas interpretaciones que digan que realmente no es eso lo que se pretende, pero el papel pone lo que pone y parte de una premisa que es, por lo menos, muy discutible, que es la del maltrato fiscal de Cataluña. Se dice que el sistema actual de financiación condena a la Generalitat a una insuficiencia crónica de recursos que le impide adoptar las políticas que necesitan y que esto exige una solución, digamos, radical. No basta con un retoque del sistema, sino que tenemos que ir a un sistema completamente distinto, con la meta del reconocimiento de la plena soberanía fiscal de la Comunidad Autónoma de Cataluña y que tiene que comportar una mejora sustancial de la financiación a través de la cesión total del conjunto de los impuestos estatales. Sin embargo, hay otra parte del acuerdo en la que se insiste en que esto no entra en conflicto con el mantenimiento de la solidaridad territorial. Argumentaré que las dos cosas a la vez no pueden ser ciertas, que el acuerdo es inconsistente.

Comenzaré haciendo una reflexión sobre el punto de partida del acuerdo: la idea de la infrafinanciación crónica y abusiva de Cataluña. Los números no lo avalan. *(Apoya su intervención con una presentación digital).* Si uno coge las estadísticas desde 2002, desde que tenemos datos homogéneos, y vemos dónde se sitúan las comunidades autónomas en términos de financiación homogénea por habitante ajustado, o sea, a igual esfuerzo fiscal y a competencias homogéneas, tenemos lo que se ve en el gráfico de la izquierda. Las comunidades están ordenadas de menor a mayor financiación por habitante ajustado, la línea continua más gruesa es el promedio de esos veintidós años y las líneas punteadas son el máximo y el mínimo que ha alcanzado cada comunidad en algún momento a lo largo del periodo. La raya vertical identifica a Cataluña, que está exactamente en cien; o sea, en el promedio del sistema de régimen común. Cuando uno está en la media puede argumentar, con algo de razón, que a lo mejor habría que mejorar un poco su financiación, pero difícilmente puede argumentar que está horrorosamente maltratada. Por tanto, el punto de partida del acuerdo es bastante discutible. Hay comunidades que sí están claramente por debajo de la media y que necesitarían un refuerzo urgente, empezando por la Comunidad Valenciana y Murcia, pero Cataluña no es una de ellas y tampoco Madrid, que está al lado en una situación muy similar. Por consiguiente, el punto de partida es discutible.

Sin embargo, hay una parte de la queja de la comunidad catalana que sí tiene mérito, pero que no solo se aplica a la comunidad catalana. Me refiero a lo que tiene que ver con los cambios caprichosos que hace el sistema en la ordenación de las comunidades autónomas, con la ruptura de lo que se llama la ordinalidad. Hay comunidades autónomas que aportan mucho menos que Cataluña y, sin embargo, obtienen una financiación bastante mejor. En general, observamos que hay unos cambios de orden, que el sistema cambia mucho la ordenación de las comunidades autónomas si comparamos la situación de partida, en la que cada comunidad se quedaría con sus tributos cedidos sin aplicar los mecanismos de redistribución del sistema de financiación, y la situación final después de aplicar esos mecanismos de redistribución. Lo que vemos en el gráfico de la derecha es el número de puestos que las comunidades ganan o pierden, otra vez utilizando el promedio de 2002 a 2021; o sea, que no es una cuestión accidental, sino un patrón que lleva mucho tiempo funcionando. Vemos, por ejemplo, que Extremadura gana once posiciones, Cataluña pierde siete u ocho, Madrid ocho o nueve y Valencia también pierde unas cuantas. Es decir, el sistema hace una cosa que no debería hacer, que es cambiar caprichosamente la ordenación. Y aquí sí hay un motivo, entiendo, legítimo de queja por parte no solo de Cataluña, sino de muchas otras comunidades.

Como parte de la queja de maltrato fiscal, muchas veces se habla no solamente de la supuesta infrafinanciación de la Generalitat, sino también de las balanzas fiscales, del saldo negativo de la balanza fiscal de Cataluña. Tampoco aquí hay mucha validez en la queja. Si comparamos a Cataluña con otras comunidades autónomas con niveles de renta relativos similares en España o con regiones de otros países con niveles de renta relativos al promedio nacional similares, Cataluña, básicamente, está donde le toca estar por renta. O sea, en los territorios en los que la gente tiene rentas más altas, se pagan más impuestos, lógicamente, pero no se reciben, en general, mejores servicios. Por lo tanto, cuando agregamos a los residentes en territorios, los territorios ricos, en general, en España, en Italia, en Reino Unido, en Australia, en Canadá, en los países de los que tenemos datos, vemos que las regiones ricas generalmente tienen déficits fiscales, aportan más de lo que reciben. Y las pobres suelen tener lo contrario, suelen tener déficits fiscales porque reciben más de lo que aportan y así es como debería ser. Lo extraño y lo complicado, lo objetable, sería lo contrario. Eso sucede a veces y es lo que hay que arreglar, no la situación de regiones como Cataluña o Madrid que están donde tienen que estar por su nivel de renta. Las desviaciones son más bien, en el caso español, las comunidades forales que tienen, en algún caso, incluso superávit fiscal, pese a tener un nivel muy elevado de renta, lo que refleja su sobrefinanciación a través del sistema foral, o el

cve: BOCG_D_15_195_1865

caso de Valencia y casi el de Murcia, que siendo regiones con niveles de renta reducida o inferior a la media tienen en algún caso déficit y en otro está muy cerca del equilibrio. Por consiguiente, las balanzas fiscales sí sirven para identificar cosas que habría que mejorar, pero entre esas cosas que habría que mejorar no está la situación catalana porque Cataluña, básicamente, está donde le toca estar por renta.

En cuanto a los detalles del acuerdo o de la propuesta —porque entiendo que esto habrá que aprobarlo antes de que se lleve a la práctica— está, en primer lugar, y esto es quizá la cuestión más clara del acuerdo, la cesión del cien por cien de todos los impuestos estatales. La cesión, primero, de los rendimientos, con una compensación parcial, por otra parte, pero también de todas las competencias de gestión, recaudación, liquidación, inspección, etcétera. Y a cambio de esto habría una aportación al Estado que tendría dos partes: una, por el coste de los servicios que el Estado siga prestando —no está muy claro si a Cataluña o en Cataluña; literalmente entiendo que el catalán original dice «en», pero habría que verlo—; y, dos, una cuota de solidaridad. Sin embargo, no hay ningún detalle sobre el cálculo de ninguno de estos componentes de la aportación catalana al Estado que reemplazaría a la recaudación que el Estado obtiene ahora a través de esos tributos cuya titularidad o cuyo disfrute dejaría de tener.

¿De qué estamos hablando en términos de cantidades? ¿En cuánto se reduciría la aportación catalana si se adopta el sistema que se propone? Lógicamente, el acuerdo no da suficientes detalles como para poder hacer un cálculo preciso, pero sí que podemos hacer una conjetura, algún intento de ponerle límites a esa cifra e intentar ver qué podría representar esto. Hay varias formas de hacerlo, una podría ser extrapolar el caso vasco o navarro a Cataluña. Yo he seguido una ruta distinta para intentar ponerle números, insisto, muy tentativos para esto, que es partiendo, en primer lugar, de la reivindicación de máximos de los nacionalistas de acabar con el déficit fiscal, tal como ellos lo calculan, esos famosos 22 000 millones anuales. Esta sería la reivindicación de máximos. Sin embargo, incluso el último Gobierno de Esquerra era consciente de que quizá tampoco hacía falta llegar ahí. Lo más concreto que he encontrado es una entrevista con la consellera en la que decía: «Con que nos devuelvan entre el 60 y el 80 % de esto ya estaría bien». Eso nos da una cifra de partida, el 60 % de esos 22 000 millones son trece mil y pico millones. Esta podría ser la oferta de Esquerra. Esto es un pacto con el PSC, al que, en principio, se le supone una mayor disposición a repartir con el resto de España, así que, siendo optimistas sobre esa disposición, digamos que a lo mejor el PSC consigue reducir a la mitad esos 13 000 millones y de ahí salen los 6000 millones. Es una pura conjetura, pero yo creo que nos da una idea del posible orden de magnitud de lo que estamos hablando. Quizá haya alguien aquí que nos pueda aclarar esas cifras. Como hay gente de Esquerra, ¿estos números les cuadran o querrían más o menos? Me imagino que habrá algún senador del PSC, ¿les cuadran estos números o están pensando en una cifra distinta? Si nos quedamos con estos números, esto supondría una mejora muy significativa de la financiación de la Generalitat, del orden de entre el 25 y el 50 %. O sea, que no es un retoque menor del sistema de financiación en lo que concierne a Cataluña, sino un aumento sustancial de la financiación de la Generalitat que, como ahora parte de la media, con esto pasaría a estar entre 125 y 150 en términos de índices de financiación por habitante ajustado, lo que la situaría a la cabeza de las comunidades de régimen común y acercándose a Navarra, que es la menos mejor financiada de las comunidades forales.

De momento, estamos hablando de la primera parte del acuerdo, que habla de mejorar la situación de Cataluña, pero hay una segunda parte en la que se habla de solidaridad, de la obligación de Cataluña de contribuir a esa solidaridad, pero sin poner números ni ningún tipo de indicación cuantitativa. Se apunta a que habrá un nivel elevado de nivelación porque se sigue hablando, como ahora y siempre ha sido el caso del sistema de financiación autonómica, de que las comunidades autónomas en toda España podrán prestar servicios más o menos parecidos con impuestos más o menos parecidos. O sea, que el objetivo genérico del sistema, en principio, se mantiene y se mantiene la obligación de la Generalitat de Catalunya de contribuir a esa nivelación. Por otra parte, el Gobierno —no sé si oficialmente, pero lo ha repetido varias veces extraoficialmente la vicepresidenta y ministra de Hacienda y también la portavoz del PSOE— tiene la idea de que esto está abierto. O sea, que en cuanto a lo que se ha firmado con Esquerra, el Gobierno estaría abierto a que se generalizara a otras comunidades. Quien lo pida, podrá también transitar por esta vía.

Juntando las distintas piezas del acuerdo, el compromiso de mejora sustancial de Cataluña con el compromiso de mantenimiento de la solidaridad y la apertura a la generalización de este modelo de concierto —porque es lo que es— es muy difícil ver cómo todo puede cuadrar a la vez. Yo diría que el acuerdo es manifiestamente inconsistente. Es decir, no podemos hacer a la vez una cosa y su contraria. No podemos mejorar mucho a Cataluña, que es una región grande y no está mal financiada, y a la vez mantener la solidaridad con el conjunto de regiones. Esa sería mi primera conclusión: que el acuerdo, tal como está escrito, es inconsistente.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 232 12 de noviembre de 2024 Pág. 5

Por profundizar un poco más, quiero manifestar que el acuerdo o la propuesta, si se quiere, tiene varias dimensiones. Hay una dimensión de reasignación de recursos entre Administraciones territoriales, una reforma del sistema de financiación que alteraría sus resultados financieros, pero también es algo que afecta de forma muy directa al diseño y funcionamiento del sistema de gestión tributaria, y no solo al sistema de gestión tributaria sino en buena parte, a través del sistema de gestión tributaria, al modelo de Estado. Esto supone un cambio en la naturaleza del Estado por una vía indirecta. Y voy a argumentar que, desde las tres perspectivas, los efectos de la propuesta son negativos. Es decir, lo miremos como lo miremos, lo que se propone en este documento, desde el punto de vista del interés general español, es una pésima idea. Sería muy bueno que recondujéramos el proceso.

En primer lugar, si lo vemos como una redistribución de recursos hacia Cataluña es muy difícil tratar de venderlo como una mejora en la equidad del sistema, porque lo que estamos intentando hacer o proponiendo es darle mucho más dinero a una comunidad que está ya más o menos en la media y es una comunidad grande, con lo cual necesitamos mucho dinero para hacerlo. Eso tiene que salir de algún sitio. Es imposible hacer eso sin que buena parte del dinero proceda de sitios que están peor que Cataluña. Si observamos la última liquidación de 2022, ahí tenemos la financiación por habitante ajustado de las distintas comunidades ordenada de menor a mayor. Cataluña, que es el puntito rojo, está en el nivel 100. Es cierto que hay una serie de comunidades que tienen una financiación mayor que la catalana y casi todas ellas —no todas, no Madrid y no Baleares—, las que están hacia la derecha de Cataluña, tienen una capacidad fiscal menor que Cataluña. Entonces, hipotéticamente, si a estas comunidades le quitamos lo que tienen por encima de Cataluña y se lo damos a Cataluña, esto se podría vender como una mejora del sistema en algún sentido, pero, claro, si hacemos eso, ese exceso de financiación de las que están hacia la derecha solamente nos aportaría 2500 millones de euros, y si queremos darle a Cataluña por lo menos 6000, los otros 3500 millones tendrían que salir de comunidades que están peor tratadas que Cataluña. Por tanto, esto es una forma de visualizar la idea que comentaba antes: mejorar mucho a una comunidad grande que está en la media, difícilmente puede mejorar la equidad del sistema porque va a empeorar la situación de otras que están peor que ella, directamente a través de una reducción de la financiación o, indirectamente, a través de una reducción de los fondos con los que cuenta el Estado para financiar programas de carácter nacional. O sea, por la equidad del sistema, no parece buena idea mantener la propuesta.

En segundo lugar, señalaré los efectos sobre el sistema tributario español. Hay que empezar diciendo que la autonomía política exige autonomía tributaria; si no hay autonomía tributaria, no puede haber una autonomía política real, pero no todas las competencias de gestión tributaria son igualmente importantes para generar autonomía política. Quisiera distinguir entre tres cosas que son distintas: una es quién fija los impuestos, quién los puede subir o bajar; otra es quién los recauda y otra es quién se queda con el dinero. Y son tres cosas muy distintas; por un lado, realmente para poder tener autonomía política necesitas tener recursos tributarios propios y necesitas poder ajustarlos al alza o a la baja. Esa es la esencia de la autonomía. Pero no necesitas recaudar tú, no necesitas que la persona que físicamente va recogiendo el dinero lleve tu chapa en la solapa porque son competencias de naturaleza muy distinta. La gestión tributaria, la recaudación, es una competencia de carácter técnico o instrumental que, en principio, se podría delegar en un organismo independiente, en una agencia técnica o incluso en otra Administración sin pérdida real de autonomía, de autogobierno, para la Administración titular de esos recursos; o sea, tú puedes subir o bajar, otro te hace el trabajo de recaudar y te da lo que toca y, por tanto, tienes capacidad de actuación; es decir, la gestión tributaria *per se* no añade demasiado al autogobierno.

Por otra parte, la gestión tributaria es una actividad en la que hay enormes economías de escala y de alcance y en las que el control de toda la información, sobre todo de los contribuyentes en todas sus actividades, es un *input* esencial. Si fragmentamos la gestión tributaria, perderemos esas economías de escala y de alcance y perderemos la unidad de información y, por lo tanto, será mucho más caro recaudar, recaudaremos menos, habrá más fraude y, además, por otras vías, los costes de cumplimiento de los contribuyentes serán mayores porque tendrán que hacer muchas declaraciones en lugar de una sola. O sea, que técnicamente supone fragmentar la Agencia Tributaria, que es una implicación directa de lo que se está proponiendo. No se está proponiendo un consorcio, sino que una agencia catalana independiente gestione el cien por cien de los tributos estatales en Cataluña y también se deja abierta la puerta a que otras comunidades hagan lo mismo. Por tanto, estamos hablando de la posibilidad de fragmentar la gestión tributaria en lugar de la Agencia Estatal Tributaria que ahora funciona en casi todo el país, con lo cual vamos a tener potencialmente 18 o 19 agencias tributarias autonómicas diferentes, cada una gestionando sus impuestos en un trocito del país. Esto sería muy caro, muy ineficiente y aumentaría mucho las oportunidades de fraude y evitación fiscal.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Por consiguiente, no hay motivos económicos para buscar esa fragmentación; al revés, sería muy cara y, además, no añade especialmente al autogobierno. Por lo tanto, ¿por qué tanta insistencia en pegarnos un tiro en el pie? Yo creo que al final está claro —y Esquerra nunca lo ha negado— que lo que se está discutiendo realmente es quién se queda con las llaves de la caja, quién negocia con el dinero en la mano a la hora de ver cómo se reparten los recursos públicos. Y la experiencia nos dice que el que negocia con el dinero en la mano puede obtener mejores términos, especialmente, si no tiene demasiado cariño al conjunto del país. Y, en última instancia, puestos a irse a las malas, es muy importante tener el dinero en la mano. Vista la experiencia hasta ahora, con la insistencia en *ho tornarem a fer*, y la experiencia del sistema foral de no excesiva generosidad en la contribución a la caja común, en esta pelea por las llaves de la caja, desde el punto de vista del interés general español, no parece una buena idea repartir las llaves de la caja a las comunidades autónomas. Ahora se plantea en Cataluña, pero también se puede plantear en otros sitios.

Por último, y esto es lo que más me preocupa y tiene bastante que ver con lo que acabamos de discutir, la propuesta que está encima de la mesa no es solo una revisión del sistema de financiación y del reparto de recursos entre Administraciones, no es solo un cambio en el sistema de gestión tributaria, es también un cambio del modelo de Estado; un cambio por la puerta de atrás en el modelo de Estado. O sea, si hacemos lo que ahí se propone, que es básicamente abrir la puerta a la generalización del sistema de concierto, estamos abriendo la puerta a una deriva de carácter confederal en la que la Administración central —potencialmente, no de hoy para mañana y no inevitablemente, pero sí estaríamos empezando a caminar en esa dirección— se iría quedando sin recursos tributarios propios y, por lo tanto, sin las herramientas necesarias para ejercer sus funciones constitucionales de manera satisfactoria. Y yo quiero argumentar que esto no sería bueno para nadie, ni para los catalanes ni para los vascos ni para el resto de los españoles.

Además, esto se está intentando vender como un avance hacia la federalización del Estado, cuando es todo lo contrario. Un Estado federal se caracteriza por un equilibrio razonable entre dos Administraciones: una Administración central elegida por el conjunto de los ciudadanos y unas Administraciones territoriales que responden a subconjuntos de tales ciudadanos, y las dos tienen recursos tributarios propios, tienen competencias propias bien delimitadas y una capacidad de actuación independiente. Ese equilibrio es la esencia del federalismo. En España, hasta ahora, hemos ido construyendo eso; partíamos de un Estado muy centralizado, unitario, y hemos ido construyendo un Estado en la práctica federal, a base de ceder a las comunidades autónomas cada vez más recursos y más y más competencias. Ha sido bueno y nos ha acercado a donde debemos estar. Pero, ahora mismo, si seguimos ese camino y seguimos la propuesta estaríamos pasando ese punto de equilibrio y desequilibrando el sistema a favor de los territorios, en lugar de a favor del Gobierno central. Y tan mala es una cosa como la otra; o sea, de la misma manera que las comunidades autónomas necesitan tener recursos propios, necesitan su autonomía, también el Estado, la Administración central, necesita recursos propios y necesita su autonomía. No caigamos en ese error porque, además, por mucho que nos digan lo contrario, esto no pasa en ningún otro país del mundo. En todos los países federales no hay ninguno que se esté planteando que el Estado desaparezca fiscalmente de una parte de su territorio. Esto solo existe en España en el caso de los territorios forales por un accidente histórico, pero es algo que está reconocido en la Constitución y que tiene una larga tradición, pero no es algo que queramos generalizar. No sería bueno para el conjunto del país.

Voy acabando. Quiero argumentar que el acuerdo con Esquerra no es un buen punto de partida para la reforma del sistema de financiación autonómica y que, por lo tanto, tendríamos que buscar una alternativa. Ya he resumido por qué creo que no es una buena idea y, pensando tanto en términos del reparto de recursos entre Administraciones como del sistema tributario como del modelo de Estado, me parece una pésima idea. Y lo que tendríamos que hacer es buscar una vía alternativa a la que proponen Esquerra y el PSC, que tenga en cuenta la parte razonable de sus reivindicaciones, pero que no comprometa el principio de solidaridad o la autonomía de la Administración central. Y sí que hay una parte razonable de esa reivindicación —les hablaba al principio de la violación de la ordinalidad; es hora de corregirlo— y también hay una queja razonable en cuanto a la Administración tributaria. Ahora mismo, la Administración estatal se ocupa de gestionar, de recaudar muchos impuestos que son impuestos de las comunidades autónomas que constituyen una parte importante de sus ingresos. Las comunidades autónomas deberían tener bastante más que decir en esa gestión tributaria y bastante mejor información de la que tienen. Habría que intentar incorporar esas dos dimensiones por lo menos en un acuerdo razonable que no caiga en los excesos de lo que se propone en el documento. Los ingredientes de una posible alternativa tendrían que ser, en primer lugar, una Administración tributaria única, pero realmente de todos. Se podría pensar, quizás —esto ya lo proponíamos en el grupo de trabajo del libro blanco de 2017—, en que haya una única Administración

cve: BOCG_D_15_195_1865

tributaria que podría tomar la forma de un consorcio; un único consorcio a 16, no 15 consorcios a 2, que es algo muy distinto, pues sabemos que la segunda alternativa no funcionó.

En segundo lugar, habría que garantizar el respeto a la ordinalidad y financiación por habitante ajustado. Creo que es una reivindicación muy razonable. No es darle más al que más tiene, es no quitarle tanto que acabe peor que el beneficiario de sus transferencias, de su solidaridad y, por lo tanto, a esto habría que darle salida.

En tercer lugar, se podría considerar una nivelación elevada, pero no total. España, en principio, ha tenido un objetivo teórico de nivelación total que, en la práctica, nunca se ha llevado a efecto. Sigue habiendo diferencias importantes entre comunidades, nunca hemos conseguido esa nivelación total. Si reconocemos que, a lo mejor, no podemos conseguirla, conformémonos con una nivelación que tiene que ser muy alta porque si los hospitales extremeños y los madrileños son cualitativamente distintos, ya no seremos un país, seremos otra cosa, y yo creo que la mayor parte de los españoles no estamos por esa labor. A lo mejor no hace falta que lleguemos al cien por cien de nivelación, podemos llegar al 95 % o a donde sea y eso nos garantizaría unos servicios muy similares, pero no exactamente iguales, y dejaría un cierto margen de negociación con comunidades como la catalana u otras —porque hay otras— que plantean reivindicaciones en este sentido. Si el precio de un consenso amplio es una nivelación imperfecta, cuando ya no existe en realidad, sería un precio asumible.

Por último, las cláusulas del *statu quo* de las sucesivas reformas del sistema deberían convertirse en compensaciones transitorias para que se pueda modificar la distribución de recursos que, si no, queda congela para siempre.

Quiero acabar pidiendo a los dos grandes partidos de esta Cámara que se arremanguen y se pongan a negociar el uno con el otro para llegar a un sistema en esta línea; un sistema que permita acomodar la parte razonable de las reivindicaciones que pueden tener partidos como Esquerra y otros muchos, pero que no se lleve por delante la esencia del sistema de financiación, como se lo llevaría por delante la propuesta y posiblemente marcando también el inicio de un desguace del Estado, que a nadie le interesa.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, don Ángel de la Fuente Moreno, por su primera intervención.

Iniciamos ahora el turno de portavoces. Les recuerdo que tienen un tiempo máximo de cinco minutos, con la flexibilidad que mantuvimos la semana pasada.

En nombre del Grupo Parlamentario Mixto, tiene la palabra el senador Gordillo Moreno.

El señor GORDILLO MORENO: Muchas gracias, señora presidenta.

Buenos días, señorías.

Buenos días, doctor De la Fuente. En primer lugar, le agradezco, en nombre del Grupo Mixto y de Vox, su comparecencia ante esta comisión. He tenido la suerte, pese a haber llegado tarde, de escucharle, por lo que quiero pedir disculpas a sus señorías y también a la presidencia y a usted mismo, porque a los grupos poco numerosos ya saben ustedes que a veces nos coinciden varias comisiones y he tenido que atender una previamente.

En todo caso, el objeto de esta comisión, como usted sabe perfectamente, es analizar el impacto económico, fiscal, social, político y jurídico del pacto entre Esquerra Republicana de Catalunya y el Partido Socialista. En cuanto a la cuestión económica y fiscal le haré algunas preguntas, pero permítame también hacer algunas observaciones, en algún caso coincidentes con su exposición ante esta comisión. Efectivamente, coincido con usted en que este pacto es muy preocupante por cuanto conlleva de desigualdad entre las regiones. Yo soy extremeño, como usted habrá deducido —se lo dije con anterioridad a otro compareciente— de mi acento, al que no renuncio, y mi región se verá muy perjudicada por este pacto porque esto es —si no lo es, se acerca mucho— un juego de suma cero; los recursos son limitados y lo que va de más a una región determinada va en detrimento de otras regiones cualesquiera, entre las que se encuentran las de régimen común, por supuesto, como es el caso de Extremadura. No tengo que extenderme mucho para describirles a ustedes la situación que tenemos, por ejemplo, en infraestructuras y en transportes y que, con acuerdos como este, va a ser muy difícil abordar.

En el aspecto jurídico haría la observación de que este pacto —usted también ha apuntado algo de esto— es profundamente inconstitucional porque dibuja —según usted mismo ha expuesto— un sistema confederal o siquiera federal, y eso no está previsto en la Constitución en ningún caso. La Constitución diseña un modelo de Estado que en ningún caso es compatible con esta deriva a la que nos llevan los grupos separatistas, en este caso el mismo Gobierno de España o el mismo Partido Socialista, que no parece reaccionar ante sus exigencias sino cediendo.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Ya entrando en cuestiones económicas quería hacerle una pregunta. Hay un margen enorme del impacto que tendrá este régimen respecto de Cataluña, se valora entre 6600 y 13 200 millones, en caso de ponerse en práctica este pacto. Me parece una diferencia enorme entre las dos cantidades. Esto va a generar una incertidumbre enorme a la hora de diseñar las necesidades económicas de España. También creo, y le pregunto, si no sería mucho más ineficiente a la hora de la gestión fiscal, si se perderían también economías de escala y tendría un coste mayor la administración de la hacienda pública, así como un incremento del fraude porque la persecución del fraude fiscal se atomizaría, en el caso de poner en práctica este concierto, porque, al fin y al cabo, es la voluntad con la que se ha firmado este pacto. También quería hacerle una pregunta acerca de la misma viabilidad del pacto. Al tener Cataluña un 20 % de peso en el producto interior bruto de España, ¿lo considera económicamente viable? Y esto teniendo en cuenta las necesidades económicas que tiene nuestro país y, por supuesto, más en estas circunstancias en las que la Comunidad Valenciana va a requerir de una aportación muchísimo mayor de la que requeriría en circunstancias normales, y no insisto más en las regiones de régimen común. Son unas reflexiones en las que el tiempo no me permite extenderme mucho más.

Para finalizar mi intervención, le diré que coincido con la mayor parte de sus conclusiones en que el diseño por parte de los que se manifiestan como apóstoles de la igualdad es profundamente injusto para todas las regiones de España que no sean Cataluña o el mismo País Vasco, que ya dispone, por cuestiones históricas, de su concierto propio. Espero que este acuerdo no vea la luz en beneficio de todos los españoles, sin que por ello Cataluña, naturalmente, tenga la atención presupuestaria que merece y que necesita.

Muchas gracias, doctor De la Fuente.

Muchas gracias, señora presidenta.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Gordillo.

A continuación, tiene la palabra, en nombre del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

Bon dia, senyories.

Bon dia, senyor De la Fuente, moltes gràcies per la seva compareixença i, sobretot, moltes gràcies per haver enviat les seves notes per endavant, perquè així també hem pogut veure una mica cap a on anava la seva exposició. Basant-nos en això —jo soc senador electe per Eivissa i Formentera, soc de Balears— i seguint una mica la línia de divendres passat amb les altres compareixences, jo voldria quedar-me amb la darrera frase de la primera nota de setembre i la primera frase de la nota d'agost. La darrera frase de la nota de setembre es: «Con un poco de suerte, el susto del cupo catalán ayudará a que los más reticentes al cambio se bajen de la burra y piensen un poco más en términos de construir un sistema bueno para el conjunto del país y menos en sus propios intereses a corto plazo».

Gracias, señora presidenta.

Buenos días, señorías.

Buenos días, señor De la Fuente, muchas gracias por su comparecencia y, sobre todo, muchas gracias por haber enviado sus notas por adelantado, porque así también hemos podido saber un poquito hacia dónde iba su exposición. Basándome en esto —yo soy senador electo por Ibiza y Formentera, soy de Baleares— y siguiendo un poquito la línea del viernes pasado con las otras comparecencias, yo querría quedarme con la última frase de su nota de septiembre y su primera frase de su nota de agosto. Su última frase de su nota de septiembre es: «Con un poco de suerte, el susto del cupo catalán ayudará a que los más reticentes al cambio se bajen de la burra y piensen un poco más en términos de construir un sistema bueno para el conjunto del país y menos en sus propios intereses a corto plazo».

Això és el que volia intentar explicar divendres passat que la situació política actual, tot i que aquest és un acord polític perfectament legítim entre dos forces que són dos forces polítiques amb representants electes, però al final, això mostra lo que crec que vostè ha dit també al final que demanava un acord PSOE-PP, i demostra que en l'actual conjuntura política que tenim a dia d'avui això no és possible perquè no s'estan mirant els interessos, en aquest cas, d'un Estat o d'una regió en concret, sinó que estan buscant només interessos partidistes a curt termini. I això, a més, se'ns ha explicat així pels diferents portaveus sobretot del Partit Popular. I com deia a la seva darrera frase de la nota d'agost, la seva primera

cve: BOCG_D_15_195_1865

frase, que és: «A la espera de que se concreten los detalles del acuerdo Esquerra Republicana-PSC». Evidentment, nosaltres podem estar d'acord, per exemple en el meu cas, com a Balear, jo estaria molt d'acord en que la meva comunitat també mirés de negociar amb l'Estat un acord que ens beneficiï lo més possible sense perdre la solidaritat amb la resta de l'Estat espanyol. Però això al final és un acord polític per fer, com deia abans, perfectament legítim, que s'haurà de plasmar amb una normativa amb unes normes i aquestes normes hauran de ser aprovades pel Parlament català, pel Congrés dels Diputats, per aquesta Cambra també. Vull dir que al final, seguint legitimitat d'aquest acord algú pot estar més a favor o més en contra, però la legitimitat d'aquest acord no crec que ningú la pugui posar en dubte perquè ja et dic, això s'haurà de concretar finalment.

Jo no volia dir res més perquè també divendres a nosaltres ens van dir que no ens podíem queixar. Ja deia que m'agradaria que la meva comunitat fes un acord d'aquest tipus, però ja em van dir que no ens podíem queixar perquè nosaltres teníem la renda per càpita més alta, per lo qual sembla que les Balears no podem dir res amb una mancança de serveis de l'Estat evident. Amb una mancança de serveis de l'Estat evident. I llavors, per una altra banda, pues bueno, també com jo tinc formació jurídica, no tinc formació econòmica, però bueno, es veu que la meva petita formació econòmica no dona per poder comparèixer perquè també en algun moment ens van dir que semblava que érem tontos a l'hora de compartir segons quins arguments. Evidentment, jo no ho comparteixo, però per això és la meva excusa. Jo no li faig cap pregunta perquè ja he llegit les seves notes i l'he escoltat ara la seva opinió, però amb la qual cosa, em quedo amb aquestes frases que li deia al principi que són seves i amb les quals estic totalment d'acord.

Moltes gràcies.

Esto es lo que quería intentar explicar el viernes pasado sobre la situación política actual, aunque se trata de un acuerdo político perfectamente legítimo entre dos fuerzas políticas electas, esto muestra lo que usted también ha comentado al final cuando pedía un acuerdo PSOE-Partido Popular, que en la actual coyuntura política esto no es posible porque no se están mirando los intereses, en este caso, de un Estado o de una región en concreto, sino que se están buscando solo intereses partidistas a corto plazo. Y esto se ha explicado así por los diferentes portavoces, sobre todo del Partido Popular. Y lo que decía en su primera frase de la nota de agosto es: «A la espera de que se concreten los detalles del acuerdo Esquerra Republicana-PSC». Evidentemente, nosotros podemos estar de acuerdo, por ejemplo, en mi caso, en Baleares, yo estaría muy de acuerdo en que mi comunidad pudiese negociar un acuerdo que beneficiase lo máximo posible, sin perder la solidaridad con el resto del Estado español. Pero este al final es un acuerdo político, como decía antes, perfectamente legítimo, que se tiene que plasmar con una normativa y estas normas tendrán que ser aprobadas por los diputados y por esta Cámara. Lo que quiero decir es que sobre este acuerdo uno puede estar más a favor o en contra, pero la legitimidad del acuerdo no creo que nadie la pueda poner en duda porque esto se tendrá que concretar finalmente.

No quería decir nada más porque el viernes nos dijeron que no nos podíamos quejar porque teníamos la renta per cápita más alta. Pues bien, parece que en Baleares no podemos decir nada cuando hay una carencia de servicios del Estado evidente. Por otro lado, yo tengo formación jurídica, no tengo formación económica, pero mi pequeña formación económica me da para poder intervenir por si en algún momento pudiéramos hablar y nos dijeran que somos tontos por compartir depende qué argumentos. Evidentemente, yo no lo comparto, pero es la excusa para decir que no le hago ninguna pregunta; ya le digo que le he escuchado, he leído sus notas y sé su opinión, por lo que me quedo con estas frases que le he dicho al principio, que son suyas y con las que estoy totalmente de acuerdo.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: A continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Vasco, tiene la palabra la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Simplemente, señor De la Fuente, quiero agradecerle su intervención y también la documentación que previamente nos ha hecho llegar.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.

El Grupo Parlamentario Plural no está.

Por el Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, tiene la palabra la señora Bailac Ardanuy.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 232 12 de noviembre de 2024 Pág. 10

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, gràcies, presidenta.

Moltes gràcies, senyor De la Fuente, per la seva compareixença avui aquí al Senat. Entendrà que nosaltres no compartim, no podem estar d'acord amb les consideracions de tipus polític que vostè ha fet amb la seva intervenció, i més quan començava dient que ja hem començat malament. Doncs nosaltres entenem que hem començat amb un acord legítim entre dues formacions polítiques, que intenta respondre a una situació injusta de dèficit fiscal que pateix Catalunya en les últimes dècades. I segurament aquí el que ens passa a vostè i a nosaltres és que partim de lògiques diferents. Nosaltres volem donar una resposta i atendre a la lògica de la sobirania fiscal de Catalunya, i vostè, amb els plantejaments que aquí ha fet, doncs respon a la lògica centralista, a l'statu quo que regeix a dia d'avui. Llavors jo sé que quan nosaltres parlem de dèficit fiscal, vostè em dirà que hi ha vuit fórmules diferents per calcular el dèficit fiscal que pateix Catalunya. Nosaltres, com sap la Generalitat de Catalunya utilitza la fórmula del flux monetari perquè creu que és la fórmula més ajustada a la realitat que vivim i que contempla millor la situació, i xifra aquest dèficit fiscal amb 22.000 milions d'euros anuals. I no només ho fa la Generalitat, sinó que també ho fan els experts, per si és que els experts de la Generalitat estiguessin sota sospita d'alguna cosa. En tot cas, a les balances fiscals, a ningú se li escapa, les calculem amb un règim d'opacitat sobre les dades, també per alguna cosa serà.

Vostè ens acusava de què no nos basta con un retoque del sistema. No, no és que el sistema ja ha sigut retocat diverses vegades i en les vegades en què ha sigut retocat continua perjudicant els interessos de Catalunya basat doncs en fórmules poc clares, com les del Fons de Suficiència Global, com les del Fons de Competitivitat, com les del Fons de Cooperació. Per tant, se'ns acusa de què amb aquest acord estem desequilibrant el sistema, quan em sap molt greu haver de dir que el sistema ja està desequilibrat i n'està des de fa molts anys i n'ha estat rere reforma rere reforma. I, per tant, arribem a la conclusió que totes les modificacions han perjudicat a Catalunya. Vostè atribuïa a cambios caprichosos del sistema; jo he entès que es referia potser a l'atzar, a l'efecte de l'ordinalitat que patim perquè Catalunya, no ho ha dit explícitament, però les dades ho demostren, som la tercera comunitat autònoma a aportar i l'onzena a rebre. I per tant, vostè d'alguna manera avalava que aquesta sí és una queixa legítima. Nosaltres no sabem si atribuir-lo tant a l'atzar com a una conveniència de l'*statu quo* a qui ja li va bé que es produeixi aquesta situació. I vostè ho comparava amb la situació que viuen altres, als Estats que realment sí són federals. Vostè deia: «home, en aquests Estats els territoris més rics aporten més del que reben». I nosaltres el que revisem en el cas d'Alemanya, de Suïssa, de Canadà i d'Estats Units, i en podríem mirar molts altres, és que quan en aquests Estats federats se'ls apliquen els mecanismes d'anivellament, no s'alteri l'ordinalitat dels territoris abans i després de l'aplicació d'aquests mecanismes d'anivellament, com sí que passa en el cas de Catalunya.

I en tot cas, el que planteja l'acord per al finançament singular de Catalunya és que pugui haver-hi una quota de solidaritat. Sí, perquè sí és compatible, limitada per l'ordinalitat. És a dir, d'alguna manera el que sí que em sembla inconsistent és l'acusació velada que es fa de la insolidaritat dels catalans, com que se quieren quedar con todo, quan el que està plantejant el nostre acord de finançament singular és que hi hagi efectivament una quota de solidaritat, però limitada, no com ara, el principi d'ordinalitat. Vostè també ha vingut a dir que aquesta reforma que es fa per la puerta de atrás, que l'acord no detalla les xifres i ens demanava a veure si nosaltres li podem donar les xifres, com si això fos un secret que els independentistes volguessin amagar, quan el que diu l'acord és que serà en el primer semestre de l'any vinent del 2025, quan la Generalitat i l'Estat hauran de concretar com es farà aquest nou sistema de repartiment, com es concretarà la capacitat normativa, on es fixarà, com s'ha de calcular aquesta quota de solidaritat i com es transfereixen els recursos de l'Agència Tributària Estatal a l'Agència Tributària de Catalunya. Per tant, aquí no hi ha cap secret que es vulgui amagar, sinó que hi ha, doncs, una segona part de la negociació entre Estat i Generalitat que ha de concretar aquest acord global, aquest acord marc al que hem arribat.

Per tant, el que potser sí que està passant en el sistema actual por la puerta de atrás és que hi ha rebaixes fiscals de diverses comunitats autònomes, entre altres la Comunitat de Madrid, mentre altres comunitats autònomes, com Catalunya, mantenen la seva pressió fiscal elevada, i potser aquesta irresponsabilitat que estem vivint i que estem patint sí que és una amenaça al sistema de model de finançament, tal i com l'entenem en l'actualitat.

Per tant, de la seva intervenció se'n desprèn que aquest acord rompe España, que rompe la Agencia Tributaria, que rompe el sistema de gestión tributaria i nosaltres el que diem és que aporta una major sobirania fiscal per a Catalunya, que sí, efectivament per fi, ens dona la clau de la caixa. Ens dona l'oportunitat d'acabar amb el dèficit fiscal. Ens dona l'oportunitat d'acabar amb l'infrafinançament crònic que

cve: BOCG_D_15_195_1865

pateix Catalunya i, per tant, ens dona l'oportunitat molt valuosa de disposar dels nostres propis recursos, dels recursos que generem per posar-los al servei de la ciutadania, millorant els serveis públics.

Res més per afegir. Moltes gràcies.

Gracias, presidenta.

Muchas gracias, señor De la Fuente, por su comparecencia hoy en el Senado. Entenderá que nosotros no compartimos, no podemos estar de acuerdo con las consideraciones de tipo político que ha hecho en su intervención, y más cuando empezaba diciendo que ya hemos empezado de mala forma. Entendemos que hemos empezado con un acuerdo legítimo entre dos formaciones políticas, que intenta responder a una situación injusta de déficit fiscal que sufre Cataluña durante las últimas décadas. Y seguramente aquí lo que nos ocurre a usted y a nosotros es que partimos de lógicas diferentes. Nosotros queremos dar una respuesta y atender a la lógica de la soberanía fiscal de Cataluña, y usted, con los planteamientos que ha hecho aquí, responde a la lógica centralista, al statu quo *que rige a día de hoy. Yo sé que cuando hablamos de déficit fiscal, usted me dirá que hay ocho fórmulas diferentes para poder calcular el déficit que sufre Cataluña. Como sabe, la Generalidad de Cataluña utiliza la fórmula del flujo monetario porque cree que es la fórmula más ajustada a la realidad que vivimos y que contempla mejor la situación, y cifra este déficit fiscal en 22 000 millones de euros anuales. No únicamente lo hace la Generalidad, sino que lo hacen también los expertos, si es que los expertos de la Generalidad no están bajo sospecha de alguna cosa. En cualquier caso, los balances fiscales a nadie se le escapa que los calculamos con un régimen de opacidad sobre los datos, y por alguna razón será.*

Usted nos acusaba de que no nos basta con un retoque del sistema, pero el sistema ya ha sido retocado de diferentes formas y esto continúa perjudicando los intereses de Cataluña basándonos en fórmulas poco claras, como el Fondo de Competitividad o el Fondo de Cooperación. Por tanto, se nos acusa de que con este acuerdo estamos desequilibrando al sistema, cuando me duele decir que el sistema ya está desequilibrado desde hace muchos años reforma tras reforma. Por tanto, llegamos a la conclusión de que todas las modificaciones han perjudicado a Cataluña. Usted lo atribuía a cambios caprichosos del sistema; yo entiendo que se refería quizá al azar, al efecto de la ordinalidad que sufrimos porque Cataluña, aunque no lo ha dicho explícitamente, pero las cifras lo demuestran, es la tercera comunidad autónoma para aportar y el número once a recibir. Usted de alguna forma alababa que esta sí que es una queja legítima. Nosotros no lo atribuimos al azar, sino que es más bien una conveniencia del statu quo *al que le va bien que se produzca esta situación. Usted lo comparaba con la situación que viven otros Estados que realmente sí son federales. Decía que en estos Estados los territorios más ricos aportan más de lo que reciben. Y nosotros lo que observamos en el caso de Alemania, de Suiza, de Canadá y de Estados Unidos, y podríamos mirar muchos otros, es que cuando a estos Estados federales se les aplican los mecanismos de nivelación, no se altera la ordinalidad de los territorios antes y después de la aplicación de estos mecanismos de nivelación, como sí ocurre en el caso de Cataluña.*

En cualquier caso, el acuerdo para la financiación de Cataluña plantea que pueda haber una cuota de solidaridad porque sí es compatible, limitada por la ordinalidad. Es decir, de alguna forma lo que sí me parece inconsistente es la acusación velada que se hace de la insolidaridad de los catalanes, como que se quieren quedar con todo, cuando lo que está planteando nuestro acuerdo de financiación singular es que efectivamente haya una cuota de solidaridad, pero limitada, no como ahora, al principio de ordinalidad. Usted también ha venido a decir que esta reforma se hace por la puerta de atrás, que el acuerdo no detalla las cifras y nos pedía a ver si nosotros podíamos darle las cifras, como si esto fuese un secreto que los independentistas quisiéramos esconder, cuando en el acuerdo decimos que el año que viene, a principios del 2025, la Generalidad y el Gobierno central tienen que organizar todo, se calculará esta cuota de solidaridad y cómo se transferirán estos recursos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria a la agencia tributaria de Cataluña. Por lo tanto, aquí no hay ningún secreto que se quiera esconder, sino que es una segunda parte de la negociación entre el Estado y la Generalidad que debemos concretar en este acuerdo marco al que hemos llegado.

Por tanto, lo que sí puede ser que esté ocurriendo y esté llegando al sistema por la puerta de atrás es que haya rebajas fiscales en algunas comunidades, como la Comunidad de Madrid, mientras que otras comunidades autónomas, como Cataluña, mantienen una presión fiscal elevada, y quizá esta irresponsabilidad que estamos viviendo y sufriendo sí que es una amenaza al sistema del modelo de financiación, tal y como lo entendemos en la actualidad.

Por tanto, de su intervención se desprende que este acuerdo rompe España y rompe la Agencia Tributaria, y nosotros lo que decimos es que aporta una mayor soberanía fiscal para Cataluña porque,

cve: BOCG_D_15_195_1865

si finalmente nos dan la llave de la caja, tendremos la oportunidad de poder terminar con el déficit fiscal, la oportunidad de terminar con la infrafinanciación crónica que sufre Cataluña y, por tanto, nos dará una oportunidad muy valiosa de disponer de nuestros propios recursos, que generamos para ponerlos al servicio de la ciudadanía y poder mejorar los servicios públicos.

Nada más que añadir, muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, la senadora Fernández Álvarez tiene la palabra.

La señora FERNÁNDEZ ÁLVAREZ: Gracias, presidenta.

Buenos días, señor De la Fuente. Soy paisana suya, como le he comentado anteriormente.

En primer lugar, en nombre propio y en el del grupo parlamentario al que represento en este momento, quisiera darle la bienvenida a esta sesión de la comisión y agradecerle que nos haya acompañado esta mañana, al tiempo que le reconocemos, como no podía ser de otra manera, su trayectoria profesional, sus análisis y sus estudios sobre un tema que podrá entender —usted lo ha dicho en su intervención— que forma parte de la razón de ser de esta Cámara de Representación Territorial. Saludo también al representante del Gobierno de Castilla-La Mancha y le doy la bienvenida.

Hemos leído con detalle sus reflexiones y también las hemos escuchado esta mañana —ya le avanzo que mi grupo no las comparte en su totalidad— sobre el acuerdo entre el PSC y Esquerra Republicana de Catalunya; un acuerdo político que, según la mayoría de los expertos que nos han acompañado en esta comisión —y creo que usted también lo ha dicho—, necesita de concreción en sus detalles para conocer exactamente su alcance y sus efectos. No obstante, usted nos ha dado a conocer sus cálculos sobre los costes que, a su entender, tendría la implementación del acuerdo. Ha dicho que lo ha hecho basándose en hipótesis, en conjeturas, entiendo que conjeturas a futuro con los datos del modelo actual, sin contemplar —no lo sé, eso tendría que aclarárnoslo— la posibilidad de que una futura reforma del sistema de financiación autonómica pueda tener más recursos, más ingresos, como ocurrió en la última de 2009, que supuso un incremento en esos ingresos de unos 12 000 millones de euros.

Hay un denominador común en todas las comparecencias que hemos escuchado en esta Cámara y que nosotros también compartimos, que es la afirmación de que el actual sistema de financiación autonómica está caduco, está agotado y que, además, presenta reseñables carencias.

Por tanto, nos encontramos ante la necesidad de avanzar en la adopción de un nuevo sistema de financiación que nosotros entendemos que debe ser justo y sostenible, un sistema de financiación que refuerce la equidad, la eficiencia y la solidaridad y que, por supuesto, garantice la responsabilidad de las comunidades autónomas.

En mi grupo también entendemos que nuestro país debe avanzar hacia una federalización justa y solidaria, así como continuar avanzando en la necesidad de construir, como se ha venido haciendo en los últimos años de Gobierno socialista, un modelo autonómico más descentralizado y una mayor capacidad de integración de la diversidad de los territorios. Nosotros entendemos que este acuerdo sí que inicia el camino para alcanzar un consenso multilateral entre las comunidades autónomas y el Gobierno de España en lo que al nuevo modelo de financiación se refiere. Ya sé —nos lo ha dicho esta mañana— que usted no comparte esa idea y que tampoco comparte que el acuerdo avance hacia la federalización del Estado ni que —por supuesto, nos lo ha dejado también claro— Cataluña esté infrafinanciada.

Mire, desde el inicio del proceso descentralizador de España, la corresponsabilidad fiscal ha sido un tema de debate y una preocupación esencial en el diseño de la financiación autonómica. Usted mismo ha dicho —lo hemos leído en diferentes ocasiones y, además, coincidimos con ello— que la falta de responsabilidad fiscal es uno de los principales problemas y una de las grandes carencias y asignaturas pendientes de nuestro actual sistema de financiación. Usted es partidario —como le he oído decir en alguna ocasión— de obligar a las comunidades autónomas a asumir una mayor responsabilidad fiscal. Considera que el Estado no les debe dar más dinero, sino que lo que tiene que hacer es proporcionarles las herramientas fiscales para lograr más recursos, más ingresos. Nos gustaría que nos dijera cómo cree usted que se debe reforzar la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas y también que nos diera su opinión sobre el *dumping* fiscal que algunas comunidades autónomas practican.

Ha puesto sobre la mesa una vía alternativa, una propuesta de reforma del actual sistema de financiación que, a su entender, permitiría alcanzar un consenso sobre esa reforma; una reforma que gira, como ha dicho, en torno a cuatro ejes, entre ellos el controvertido principio de ordinalidad. También nos gustaría que ahondara en ella y que nos aclarara si la misma contempla esa posibilidad de que se

cve: BOCG_D_15_195_1865

produzca un aumento de los recursos del sistema. Asimismo, si pudiera ser, quisiera que nos hablara de la corresponsabilidad en esos posibles ingresos o recursos de más y que nos diga qué opina también —y voy terminando, presidenta— sobre la posible asunción por parte del Estado de la deuda autonómica y, por último, qué piensa sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, si cree que debería modificarse y si cree que debería tenerse en cuenta en esa futura reforma del sistema de financiación autonómica.

Termino —señora presidenta, gracias— dándole las gracias de nuevo, señor De la Fuente, por compartir con nosotros sus reflexiones, sus conocimientos y, además, por hacerlo siempre con ese tono sosegado que le caracteriza.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano)*.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Fernández Álvarez.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador don Gerardo Camps.

El señor CAMPS DEVESA: Muchas gracias, señora presidenta.

Señor De la Fuente, gracias por comparecer aquí esta mañana. Sin lugar a duda, usted es no voy a decir el mejor, pero sí de los mejores expertos y conocedores de nuestro sistema de financiación autonómica y del estudio de las balanzas fiscales en nuestro país. De hecho, ha sido referencia de los expertos que le han precedido en esta comisión y estoy seguro de que también lo va a ser de los expertos que posteriormente vendrán.

Está usted aquí, en el Senado, porque mi grupo ha propuesto —y así lo han compartido el resto de grupos parlamentarios— que había que pasar del debate político de trazos gruesos a un debate en el que tuviéramos en cuenta las opiniones de los expertos que, técnicamente, nos pueden indicar exactamente dónde nos estamos moviendo a la hora de tratar cuestiones tan relevantes como es el inicio de la reforma de nuestro sistema de financiación, o los aspectos que la preceden, como ver si es verdad o no que hay comunidades que están infrafinanciadas. Es necesario ver cómo este acuerdo las puede influir.

Hay quien pretende hacer de la necesidad virtud, señor Ángel de la Fuente, y creo que de la necesidad de un pacto para sustentar una investidura y un Gobierno quieren hacer virtud de todos los españoles. Hoy me ha sorprendido que le acusen a usted, cuando hace simulaciones, de que está en el terreno de lo inconcreto del pacto al querer decir cómo se podría plasmar. Pero lo que más me sorprende es que alguien firme acuerdos sin saber lo que firma. Eso sí que me sorprende verdaderamente, aunque hay otra parte que sí que sabe bien lo que ha firmado.

La representante de Esquerra Republicana de Catalunya ha dicho hoy que remite al primer semestre del año que viene, cuando, en una comisión bilateral, se va a poner, negro sobre blanco, todo aquello que aún nos preguntamos nosotros en cuanto al desarrollo de este pacto. Y ahí viene mi primera pregunta: ¿entiende, señor De la Fuente, que en una comisión bilateral de acuerdos entre dos partes puede modificarse lo que nos atañe a todos? ¿Es posible que en ese acuerdo entre dos partes se pueda modificar algo que sería como la modificación de la LOFCA? ¿Se puede modificar la LOFCA porque lo hayan acordado Esquerra Republicana de Catalunya, el PSC y el PSOE, o incluso se puede modificar la LOFCA por un acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno de la Generalitat?

Señor De la Fuente, si seguimos preguntándonos cosas, nos daremos cuenta de que este acuerdo nos está colocando en una posición complicada. Le pregunto también: ¿Es posible que este acuerdo sirva de inicio para una reforma del sistema de financiación, como se nos dice por parte del Grupo Parlamentario Socialista, al afirmar que, en realidad, este acuerdo nos va a permitir reformar, en beneficio de todos, el sistema de financiación autonómica? Y al hilo de esto le pregunto si, atendiendo al contenido de este acuerdo hasta donde lo conocemos, ¿cabe también una mejora del resto de comunidades autónomas? ¿Cuál sería, entonces, su efecto? He leído —hoy no ha hecho uso de esas cifras— que extender este acuerdo al resto de las comunidades autónomas supondría un coste de entre 31 000 y 62 000 millones de euros para el conjunto de las arcas públicas. ¿Se ratifica en ello?

Mi grupo también está de acuerdo con usted en que hay que respetar el principio de ordinalidad en cualquier reforma que se acometa del sistema de financiación, pero debe ser incluido en una reforma de la LOFCA para que, de verdad, afecte al conjunto de las comunidades autónomas. ¿Comparte usted esta opinión con mi grupo? Pero, le digo yo, ¿qué principio de ordinalidad? El principio de ordinalidad que se debe calcular teniendo en cuenta el concepto de habitante ajustado, no el de recursos per cápita, que es el que utilizan aquellos que quieren arrimar —permítame la expresión— el ascua a su sardina, su sardina parlamentaria en este caso, y posteriormente a su sardina financiera en el segundo caso.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Señor De la Fuente, si hay que aumentar los recursos —porque, evidentemente, aquí tendrá que haber un aumento de los recursos si queremos que no se sientan perjudicadas el resto de las comunidades autónomas, incluso la Administración central—, de algún lado tendrán que salir estos recursos. Usted ha escrito que si viene por el aumento de los ingresos, nos encontraríamos con una subida del 29,5 % de la recaudación tributaria en nuestro país; si viene por el lado de la reducción del gasto, estaríamos en una reducción del 10,7 %, que puede afectar a comunidades autónomas o a la Administración central. Eso usted lo ha calculado en función de un 60 % de esos famosos 22 000 millones de euros. Hoy hemos escuchado decir a la representante de Esquerra Republicana de Catalunya que no renuncian a los 22 000 millones, que eso es lo justo para Cataluña en cuanto a lo que ellos entienden como déficit fiscal y justicia financiera para con ellos. ¿Cómo se incrementaría, entonces, el esfuerzo fiscal a realizar por el resto o cuánta sería la disminución de gastos que tendríamos, o sea, ajustarse el cinturón el resto de las comunidades autónomas o la propia Administración del Estado? Y con ello acabo.

Muchísimas gracias, señora presidenta. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano)*.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Camps Devesa.

Finalizado el turno de portavoces de los grupos, tiene la palabra de nuevo, por un tiempo aproximado de quince o veinte minutos, el señor De la Fuente Moreno.

El señor DE LA FUENTE MORENO (director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA): Muchas gracias, presidenta.

No creo que me dé tiempo a contestar todo, pero intentaré cubrir los puntos más importantes.

En relación con la intervención del representante del Grupo Mixto, coincido en las dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta. Mi pregunta es si es viable. Visto que Cataluña supone un 20 % del PIB, ¿es viable lo que se propone? Viable, viable..., ¡hombre!, el país no se hundiría en el mar, pero, desde luego, no sería una buena cosa. No exageremos; tendemos a plantear las cosas en términos de blanco o negro, y generalmente es gris. La propuesta seguramente sería viable, pero eso no la convierte en buena idea. Sigue siendo una pésima idea, a mi entender. Y comparto la esperanza de que esto no vea la luz, aunque empiezo a tener mis dudas.

En relación con la intervención de Izquierda Confederal, del representante de las Illes, no hay una pregunta, pero me alegro de que recuperara la idea del susto. La parte buena de esto es que quizás ese susto pueda tener un efecto saludable. Cuando se plantean las negociaciones de financiación —siempre ha sido así—, todo el mundo se niega en redondo a perder ni una peseta o ni un euro —o lo que sea—, y creo que todos necesitaríamos adoptar una actitud más flexible y pensar un poco más en el interés general. En este sentido, quizás el documento del PSC y Esquerra pueda tener un efecto saludable sobre los demás en el sentido de que debemos ser sensatos, porque, si no, se nos puede ir de las manos. Baleares no está mal financiada. Baleares es de las comunidades mejor financiadas. Esto no se ve tanto en las cifras oficiales, porque en el cálculo de la recaudación normativa del ITP se subestima muchísimo los ingresos, pero cuando hacemos los ajustes que hacemos todos los años en las cifras para que sean más comparables, creo que Baleares está la tercera. O sea que tampoco es que tenga mucho motivo de queja.

En cuanto al Grupo Vasco, gracias por las gracias.

A Esquerra le diré que, por supuesto, que no estamos de acuerdo y, por supuesto, que partimos de puntos de vista distintos. Ustedes —es lógico; yo lo entiendo— son un partido nacionalista e independentista y defienden sus tesis. A mí me preocupa el interés general del conjunto del país; no oscuros motivos de confabulación anticatalana, sino el conjunto de España. A mi leal saber y entender —y he trabajado mucho en esto durante mucho tiempo y no hago los números a mala leche—, Cataluña no está infrafinanciada y el déficit fiscal catalán es bastante menor del que ustedes obtienen utilizando un método que no tiene mucho sentido y, además, sin la información necesaria para hacer los cálculos en los últimos años. Así que no sé de dónde salen esos 22 000 millones de euros cuando el Ministerio de Hacienda hace tiempo que no publica los datos necesarios para calcularlo. Yo siempre he defendido que se publiquen las balanzas fiscales y he defendido que hay que hacerlas bien y que pueden tener interés. Ahí quizá coincidamos en alguna cosa.

En relación con la ordinalidad, no sé si se ha dado cuenta de que la he defendido. He pedido que se respete el principio de ordinalidad; no he argumentado lo contrario. Pero que se respete, eso sí, la ordinalidad bien entendida, que es una ordinalidad en financiación homogénea, por habitante ajustado, o sea, competencias homogéneas y teniendo en cuenta las necesidades.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Sobre las rebajas fiscales y el supuesto *dumping* que se ha comentado varias veces, niego la mayor. Esta idea de que es peor —por decir algo— que la Comunidad de Madrid baje su IRPF que no que Cataluña decida unilateralmente aportar menos al conjunto del Estado no es aceptable. Son dos cosas distintas. Una es una decisión de política fiscal interna porque las comunidades autónomas tienen un margen de actuación, de capacidad normativa que pueden usar tanto para subir como bajar impuestos. Es una decisión de política interna sobre la que votan los electorados regionales. En la comunidad catalana, siempre han ganado las elecciones los partidos que han optado por subir impuestos con el fin de ofrecer mayores servicios o tener cosas que quieren tener y, en la comunidad madrileña, hace tiempo que gana las elecciones un partido que siempre ha ido a las elecciones diciendo que van a bajar impuestos. Entonces, hacen uso de ese margen que ha sido bendecido por los electores. Y esto, además, no tiene efectos externos porque el sistema de financiación, gracias a Dios, está definido de manera que, si tú bajas impuestos, no te compensan. O sea, cuando bajas impuestos, no aportas menos al sistema de financiación, al Fondo de Garantía, sobre todo. Y, si subes impuestos, no aportas más. Es decir, que el sistema está diseñado para intentar evitar que las decisiones internas perjudiquen a terceros.

Sin embargo, lo que se está planteando en el caso catalán es directamente reducir la aportación a esa caja común a unos grupos de personas que no pueden votar sobre esa decisión porque no están en Cataluña. Por tanto, creo que no hay una queja legítima en este sentido. A lo mejor, podemos discutir si patrimonio era un buen impuesto para descentralizarlo. Seguramente no, pero el IRPF es mucho más importante y ahí no hay problemas de este tipo, no hay un problema enorme y, desde luego, sería mucho más amenaza a la solidaridad interterritorial una reducción sustancial de la aportación de Cataluña a la caja común que cualquier cosa que Madrid haga internamente con sus propios impuestos. Eso podría ser discutible en términos de los efectos redistributivos dentro de Madrid, pero no afecta a los vecinos. O sea, que no vendamos motos que no están bien calibradas.

Mi cuasi vecina del Grupo Socialista me dice que el acuerdo necesita concreción. Sí, necesita concreción, pero ahí pone lo que pone, y lo que pone no es especialmente solidario ni atractivo ni conducente al interés general del país. Compartiendo los principios —hablas de un reparo justo y sostenible que garantice la igualdad, la solidaridad, etcétera—, no acabo de entender cómo se llega desde ahí a firmar el papel que se ha firmado —si se ha firmado, que tampoco está firmado—. No veo un tránsito claro. Ese documento me plantea muchas dudas en términos del respeto al principio de solidaridad, aparte de otras dudas sobre la funcionalidad del Estado, y no veo muy bien cómo se puede llegar de un sitio a otro.

Efectivamente, yo siempre he defendido la responsabilidad fiscal. ¿Cómo mejorarla? Hay varias vías. La primera es que necesitamos instrumentos de responsabilidad fiscal colectiva, porque si dejamos simplemente que cada palo aguante su vela y que cada comunidad suba o baje impuestos para hacer frente a sus necesidades, lógicamente las de mayor renta estarán en una posición mucho mejor que las otras. Por tanto, necesitamos instrumentos que permitan al conjunto de las comunidades autónomas, de manera colectiva, aumentar sus recursos si los necesitan para hacer frente a necesidades crecientes —y me temo que sí los van a necesitar, sobre todo por el proceso de envejecimiento de la población— y que esos recursos se repartan de una forma igualitaria. Esto, en la práctica, nos lleva a lo que proponíamos en 2017 sobre el IVA e impuestos especiales colegiados, o sea, que haya un tramo específico autonómico del IVA y de los impuestos especiales de forma que las comunidades autónomas, de común acuerdo o por algún mecanismo de mayoría cualificada, puedan subir o bajar esos tipos para conseguir más recursos y que esos recursos se repartan por población ajustada, que se integren en el Fondo de Garantía. Este es un mecanismo importante de responsabilidad colectiva, porque permite a la gente visualizar que sus impuestos van a las comunidades autónomas y a las comunidades autónomas visualizar que están subiendo impuestos para hacer frente a esas necesidades, y eso las hace más responsables.

También hay margen, aunque menor, para seguir avanzando en los mecanismos individuales de responsabilidad colectiva. Se han transferido bastantes impuestos y se ha transferido, sobre todo, un margen muy importante de maniobra sobre el IRPF, que es el impuesto más importante que tenemos. Yo no creo que tengamos que ceder mucho más del IRPF, pero hay cosas que sí podemos hacer. Una de ellas es ceder un mayor control de los copagos y tasas a las comunidades autónomas para que puedan, si lo consideran oportuno, hacer uso de esas vías. Hay otros instrumentos indirectos que aumentan la responsabilidad por la vía de visualizar lo que está pasando de una forma más rápida. El sistema de retenciones y entregas a cuenta habría que mejorarlo. Ahora mismo, entre que una comunidad autónoma sube o baja un impuesto, que los ciudadanos lo notan y que las arcas de la comunidad reciben el dinero o dejan de recibirlo, pasan años. O sea, las retenciones no reflejan las diferencias de tipos autonómicos, y eso habría que cambiarlo, y las entregas a cuenta no reflejan la evolución real de los impuestos. Y esto también habría que mejorarlo.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Habría que mejorar la regulación de la capacidad normativa. Es decir, tenemos una serie de impuestos en los que la capacidad normativa se calcula bien porque el Gobierno central, la Agencia Tributaria, es quien recauda y, por lo tanto, puede rehacerte la declaración cambiando el tipo autonómico y sabemos exactamente lo que sale, pero quizá habría que mejorar la regulación y que fuera más visible. O sea, que haya una ley en la que se especifique una escala del IRPF que dé lugar a la recaudación normativa, y no solo en el IRPF, sino también en otros tributos; es decir, que esté bien especificada la escala de referencia con la que se calcula la capacidad normativa, y que eso se pueda subir o bajar. A lo mejor si subimos la escala normativa del IRPF, obligamos a las comunidades autónomas —que siguen teniendo que meter el 75 % en la hucha común— a subir el tipo real aparte del normativo. Si lo hacemos por esa vía, una parte de esa recaudación se reparte de manera más solidaria, mientras que si cada uno lo sube por su cuenta, no hay ese efecto. Cada uno se queda con todo el incremento. Así que, hay cosas que podemos hacer para que las comunidades tengan a la vez más instrumentos y para que el reparto de los recursos derivados de esos instrumentos sea razonable, sea más solidario. Me he enrollado demasiado en cosas un poco técnicas, pero yo creo que es importante.

En cuanto al *dumping* fiscal, ya lo he dicho: no hay tal cosa en general, y me parece muy demagógico acusar de que el principal atentado contra la solidaridad territorial es que una comunidad baje los impuestos en los que tiene capacidad fiscal. Lo que no puede hacer, y generalmente no se hace, es pretender que luego le compensen por haber bajado esos impuestos. Pero normalmente no es el caso. Los Gobiernos regionales saben cómo funciona el sistema de financiación. La ordinalidad, insisto, tiene que ser por habitante ajustado.

Por lo que se refiere a la cuestión del aumento de recursos del sistema, los recursos tienen que salir de algún sitio. La tentación de inyectar 15 000 o 20 000 millones al sistema creo que es bastante peligrosa si pensamos en términos de que el Estado regale a las comunidades autónomas dinero adicional. Aquí es donde la corresponsabilidad es importante. Si realmente creemos que hay que meter más dinero en el sistema, tiene que ser el dinero que venga de un incremento reconocible como tal de los impuestos autonómicos. O sea, que el coste político de esos recursos adicionales recaiga sobre las comunidades autónomas. No es una cuestión de dar más dinero, porque eso genera o refuerza los vicios, los problemas de incentivos ya existentes del sistema. Estamos muy mal acostumbrados ese sentido. Lo que hay que dar a las comunidades son instrumentos para que ellas puedan recabar de sus ciudadanos, de una forma responsable y dando la cara, esos recursos que seguramente necesitan para hacer más cosas.

El Fondo de Compensación Interterritorial tiene una función distinta del sistema de financiación. Yo creo que es bueno que estén separados. El sistema de financiación, básicamente, es algo que tiene que dedicarse a la financiación de los servicios corrientes de las Administraciones, y ahí tenemos que asegurar la igualdad básicamente o algo muy parecido a la igualdad. El Fondo de Compensación Interterritorial es —y así se concibió— un instrumento para el fomento del desarrollo regional, para ayudar a las regiones más pobres a crecer más rápido. Y es un instrumento que se ha quedado enanito básicamente porque en su día lo que se iba a hacer por esta vía, lo hicieron unos fondos europeos: el FEDER, el Fondo Social, etcétera. Ese ha sido, en la práctica, el principal instrumento de fomento del desarrollo regional que hemos tenido en España. Ahora estamos en una situación en la que España está a punto de convertirse en contribuyente neto de Europa y, por lo tanto, la entrada neta de fondos estructurales europeos ha ido perdiendo importancia y deberíamos repensar qué hacemos con el Fondo de Compensación Interterritorial. Tendría sentido seguramente aumentar su dotación y cambiar su estructura, convertirlo en una especie de FEDER español, pero hagámoslo aprendiendo de la experiencia del FEDER europeo. Hemos metido mucho dinero europeo, pero mucho dinero, en programas de crecimiento regional que no han tenido especial éxito. Y habría que pensar bien en cómo gastarnos ese dinero de forma que ayude realmente a lo que se pretende, y no simplemente repartir dinero y esperar que funcione.

En cuanto al Grupo Popular, agradezco la idea de invitar a los expertos y escucharnos. Creo que tenemos cosas que aportar y me parece buena idea que nos escuchen. Aunque luego hay algunas cosas en las que los universitarios y similares vivimos un poco en otro planeta. Así que, tampoco nos hagan caso al cien por cien. Tómense con un grano de sal lo que les decimos, pero creo que sí tenemos *input* importante que ofrecer.

Sobre la comisión bilateral, creo que no puedes cambiar la LOFCA en una comisión bilateral. A mí también me chocó esto del acuerdo, dice: «... y lo concretaremos en la comisión bilateral en el primer semestre del año». No, esto no se puede hacer en una comisión mixta Estado-Generalitat. Esto tiene que pasar por el Parlamento, tiene que pasar por las Cortes. La LOFCA es una ley fundamental y necesita una mayoría absoluta. Y diría más, yo creo que esto necesita un cambio de la Constitución. El sistema foral

cve: BOCG_D_15_195_1865

vasco y navarro está amparado en una disposición adicional de la Constitución que cubre el País Vasco y Navarra. Si se va a generalizar el sistema, habría que generalizar esa disposición adicional. Me parece muy mala idea, pero si se quiere ir por esa vía, tendrían que cambiar la Constitución. De hecho, habría que mandar una propuesta, un proyecto de ley de reforma constitucional para que todos sepamos de qué estamos hablando. Si queremos convertir España en un Estado confederal, deberíamos discutir sobre eso directamente, y no con un cambio, insisto, por la puerta de atrás, porque, al final, la reforma del sistema de financiación y el troceamiento del sistema de recaudación y de recursos de las distintas Administraciones tendría el efecto de un cambio del modelo de Estado, y esto tendría que hacerse explícitamente, no implícitamente.

Respecto a si la propuesta puede ser un punto de partida para la reforma y beneficiar a todos: No. Eso es lo que he intentado argumentar en toda mi intervención, que no es un buen punto de partida para nada y que, desde luego, no beneficiaría a todo el mundo. Beneficiaría a algunos a costa de otros y, además, con un patrón que no es especialmente equitativo. O sea, que no.

Sobre aumentar los recursos, creo que ya lo he dicho, creo que esto es muy mala idea. No hay que pensar en términos de inyectar recursos; hay que pensar en términos de dar herramientas y que, el que quiera gastar más, tenga que dar la cara ante sus ciudadanos y explicarles lo que va a hacer con el dinero adicional. Si no, esto no converge. Siempre queremos más dinero si nos lo regalan. Si disparamos con pólvora del rey, no hay límite a lo que queremos hacer.

Me quedo aquí.

Gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señor De la Fuente Moreno, por su comparecencia esta mañana aquí y por su amplia exposición no solo en la primera parte, sino en la respuesta a los portavoces de los grupos parlamentarios.

Vamos a despedir al señor De la Fuente, pero no voy a suspender la sesión porque tenemos ya a la siguiente compareciente esperando y estamos justo en hora para comenzar.

Así que, si les parece, despedimos al señor De la Fuente Moreno e inmediatamente entramos con la siguiente comparecencia. *(Pausa).*

COMPARECENCIA DE LA ECONOMISTA DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA Y DOCTORA EN ECONOMÍA POR LA LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, D.ª MARÍA MONTSERRAT COLLDEFORNS I SOL, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 715/000084. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Señorías, damos la bienvenida en este momento a la siguiente compareciente, a la economista por la Universidad de Barcelona y doctora en Economía por la London School, doña María Monserrat Colldeforns i Sol que, al igual que los otros comparecientes, nos informará sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC, PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

Aunque quizá sea obvio reiterarlo, la intervención de la señora Colldeforns i Sol tendrá una duración aproximada de treinta minutos y, a continuación, entraremos en el turno de portavoces por tiempo cinco minutos cada uno.

Antes de dar la palabra a la señora Colldeforns permítanme —no lo he hecho antes y quizá debería haberlo hecho al principio de la sesión— que agradezca la presencia entre nosotros de altos cargos de los Gobiernos de Castilla-La Mancha y de Castilla y León, que hoy han querido acompañarnos y asistir en directo a estas comparecencias.

Reiterando nuestro agradecimiento, señora Colldeforns, tiene usted la palabra.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

La señora COLLDEFORNS I SOL (economista de la Universidad de Barcelona y doctora en Economía por la London School of Economics): Moltes grácies, presidenta. Muchas gracias.

Debo añadir una cuestión personal, si me lo permiten. Volver aquí es un poco como volver a casa. Quizá no lo sepan, pero yo fui diputada durante ocho años y estuve en alguna comisión mixta en el Senado. Hace ya muchos años de esto, de 2004 a 2011. Pero es un placer volver aquí y poder aportar lo que yo he aprendido tanto en aquella época como durante todos estos años en los que he seguido el tema de la financiación de las comunidades autónomas, porque, entre otras cosas, fui ponente de la ley que aprobaba el modelo actual.

Sin más ceremonias, he preparado cuatro pequeñas partes. Desde luego hay muchas cosas que se van a quedar en el tintero. En primer lugar, algunas cuestiones previas que me gustaría señalar. En segundo lugar, voy a intentar contribuir a un debate informado y sosegado sobre el tema, que es la parte más amplia de lo que será mi intervención. En tercer lugar, quiero reflexionar, y he seleccionado el tema, sobre las cuestiones de la solidaridad en el actual sistema de financiación. Y en cuarto lugar, haré unos pequeñísimos apuntes a modo de resumen.

En primer lugar, las cuestiones previas. Como supongo que ya habrán constatado —no sé cuántas comparecencias llevan—, hay muchos expertos y muchos informes de las comunidades autónomas que coinciden en que el sistema de 2009 ya no sirve. Y coinciden, además, no solo en el diagnóstico, sino también en las causas de por qué no sirve. De hecho, son críticas o fallos del sistema que se fueron manifestando, que vienen de lejos y, en este sentido, por ejemplo, el informe de los expertos que puso en marcha el Gobierno del Partido Popular en 2017 es, en mi opinión, un hito importante. También ha habido una gran cantidad de estudios que valoro muchísimo, como los trabajos del IVIE, el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas; del Foro Galicia y, desde luego, también de FEDEA, que dirige el señor Ángel de la Fuente que me ha precedido. Tenemos, por tanto, un consenso básico: el modelo de 2009 está superado. Tiene unos fallos estructurales importantes, que no los voy a describir aquí —es insuficiente, es opaco, los resultados no responden a ningún criterio coherente de solidaridad, etcétera—, pero sí quiero señalar una razón adicional, que quizá no se menciona tan a menudo, de por qué hemos llegado a esta situación de agotamiento después de quince años. Y no tiene que ver ni con el volumen de dinero ni con el funcionamiento del sistema en sí, sino con un fallo que tiene aún la construcción del Estado de las Autonomías que empezó en 1978. Le falta aún un elemento crucial, que es el de las instituciones que ahora llamamos de cogobernanza, pero que existen y han existido siempre, quizá sin este nombre, en casi todos los países de larga tradición federal. Y si no les gusta la palabra federal, llámenle el Gobierno multinivel.

Estas instituciones de cogobernanza son instituciones formales, también informales, desde luego, en las que es posible plantear, conocer, confrontar los problemas respectivos y hallar las posibles soluciones de colaboración y cooperación. Son espacios donde las distintas comunidades autónomas pueden reconocerse y respetarse como lo que son: Gobiernos escritos con mayúscula, y dignos, por lo tanto, de todo respeto y consideración. La práctica de estas relaciones nos hubiera facilitado muchas cosas en el pasado, y también, desgraciadamente —ahora somos conscientes—, en el presente. Tenemos algunas de estas instituciones, pero deberíamos tener más y mejores, por ejemplo, la Conferencia de Presidentes, y, por ejemplo, las conferencias sectoriales. Esta comisión es uno de estos instrumentos y, por lo tanto, me felicito de que la hayan activado; espero que alimente una reflexión más sosegada y más informada sobre el problema que tenemos entre manos y que desde luego nos preocupa a muchos, aunque —esto debo decirlo, y por lo que ha dicho Ángel de la Fuente, creo que ya lo han dicho varios comparecientes, y esta es la segunda cuestión— debo advertirles que dado el momento temprano de la negociación es mucho más lo que se puede especular que lo que se puede decir, en especial en sus aspectos hacendísticos, con un fundamento cierto.

La tercera cuestión que me ha parecido interesante plantear es que este acuerdo ha tenido ya un impacto político. ¿Por qué? Porque es un acuerdo que abre la puerta, efectivamente, a cambiar el modelo actual o, siendo más precisos, a iniciar los trabajos necesarios para cambiar el modelo con la voluntad de iniciar acciones concretas e impulsar los cambios legislativos necesarios. Cambiar el modelo es difícil, no se le escapa a nadie —ustedes son muy conscientes, precisamente por eso quieren hacer un informe en esta comisión—, pero, en mi opinión, que el acuerdo reconozca que habrá que modificar la LOFCA, por ejemplo, es suficientemente significativo del realismo con el que está escrito y con el que está acordado.

¿Cómo contribuir al debate abierto por este acuerdo? En primer lugar, huyendo de su calificación precipitada. Hay que reconocer que la primera reacción de un número importante de expertos y de un número también importante de políticos de muchas comunidades autónomas ha sido considerar que el acuerdo equivale a replicar el sistema del concierto vasco y navarro en Cataluña. Yo personalmente creo

cve: BOCG_D_15_195_1865

que esta interpretación es consecuencia —es mi parecer— de un análisis un poco precipitado, lo cual es entendible, dado el envoltorio exterior del acuerdo, la frase sintética que lo quería resumir y que dice: «Recaudar todos los impuestos y aportar al Estado», formalmente coincide demasiado con la realidad foral. Pero ya avanzo —y creo que podremos hablar sobre esto— que quiere ser y es algo distinto. A veces también, señorías —y hay que reconocerlo—, se ha insistido en este aspecto de la naturaleza del acuerdo para señalar que rompe la igualdad —sobre esto hablaré más adelante—, para levantar temores sobre el reparto de la financiación, sobre la base de una visión de que este es un juego de suma cero en el que a la fuerza si uno gana, el otro pierde. No es esta mi visión ni desde luego la visión que se desprende del acuerdo.

Estas son las cuestiones previas que quería señalar. Entonces ¿por dónde empezar? Por lo que está escrito, lógicamente, y el acuerdo —aunque esto sea quizá repetir un poco lo que ya han oído y lo que estoy segura de que ustedes han leído— explicita tres cuestiones: la primera, que sea la Generalidad la que gestione, recaude, líquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña y que aumente su capacidad normativa en coordinación con el Estado y la Unión Europea, ¡faltaría más!, y asigne la tarea de recaudación que le corresponde a la Administración tributaria de Cataluña.

Voy a hacer un pequeño apunte sobre aspectos más jurídicos. Ya les adelanto que, como esta no es en absoluto mi especialidad, no me gusta entrar en estos temas, pero sí creo importante señalar que hay dos diferencias con el régimen foral muy claras: en primer lugar, la competencia originaria sobre la normativa fiscal seguirá siendo del Gobierno central, del Gobierno del Estado, y en segundo lugar, la capacidad de recaudación es en este caso una competencia delegada. Y sobre esta recaudación el acuerdo también dice: «Se reconoce su dificultad práctica», por lo tanto, se insiste en un proceso gradual y lento, y empezar en el inicio con un solo impuesto, el IRPF. Las razones por las que a mí me parece que este inicio es pertinente —aparte de reconocer que esto no se puede hacer en dos días— es porque es un impuesto sobre el que las comunidades autónomas tienen cierta capacidad normativa ya y, además, es parte importante de su financiación en la actualidad. Este inicio tiene la virtud adicional de que resuelve algunos de los inconvenientes que tiene el sistema actual de entregas a cuenta como, por ejemplo, la de ganar inmediatez en la disponibilidad de los recursos, conocer mejor el impacto de las políticas fiscales o cambios normativos aprobados en los parlamentos autonómicos y otras que dependen ya de la actuación de las administraciones, como puede ser orientar la política hacia una mayor estabilidad y responsabilidad fiscal, ayudar seguramente en la lucha contra la evasión y el fraude fiscal y, desde luego, fomentar la costumbre de la rendición de cuentas. Es un buen inicio.

La segunda y la tercera cuestión del acuerdo son poco precisas aún. Las menciono juntas, porque ambas se refieren a la aportación a las finanzas del Estado, que integra dos tipos, como ya saben: una primera para financiar el coste de los servicios que el Estado presta a Cataluña, que se establecerá mediante un porcentaje de participación. No dice nada más sobre cómo hacerlo, o sea, habrá que llegar a un acuerdo. Yo supongo que ustedes también se pueden imaginar, como yo, una discusión al respecto sobre cuáles son los servicios que da el Estado a Cataluña, pero no creo que sea la mayor dificultad. Quizá lo que sorprenda más de este acuerdo es el vehículo: un porcentaje de participación de los tributos recaudados en Cataluña. La propuesta es en parte el reverso de la situación actual, aunque desde luego hay que precisar mucho más, pero en realidad la idea de un porcentaje de tributos de una Administración que se aplica para financiar los servicios de otra Administración es bastante antigua en nuestro ordenamiento. Y la segunda aportación es la que afirma explícitamente —quizá es la que ha levantado más interrogantes— que «la Generalidad debe contribuir solidariamente con las otras comunidades autónomas con el objetivo de que los servicios que los distintos Gobiernos autonómicos prestan a sus ciudadanos —estoy leyendo literalmente— puedan alcanzar niveles similares, siempre que estos realicen un esfuerzo fiscal similar». Y añade que «esta solidaridad debe estar limitada por el principio de ordinalidad».

Debo decirles que yo personalmente celebro que, por fin, podamos tener un debate sobre lo que es el núcleo esencial de nuestro modelo territorial, tal y como lo expresa el artículo 2 de la Constitución, cuando dicho artículo reconoce «el derecho a la autonomía —lo cito también— de nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Luego los principios básicos son estos dos: autonomía y solidaridad, y señala que ambos deben ejercerse en un marco de coordinación con la Hacienda central y asegurando la ausencia de privilegios económicos o sociales por razón de los respectivos estatutos.

Entiendo, además, que el artículo 2 de la Constitución se refiere a la solidaridad entre comunidades autónomas, puesto que este artículo se refiere claramente a ellas; luego la visión territorial de esta solidaridad es la pertinente. Por tanto, cuando habla de solidaridad en el contexto de financiación de las comunidades autónomas está claro que tiene que ver con una transferencia de recursos de unas comunidades a otras,

cve: BOCG_D_15_195_1865

que puede hacerse explícita, implícita, directa o indirectamente, pero que existe o que tiene que existir. Por lo tanto, yo, señorías, si tal como está escrito en el pacto la Generalidad de Cataluña debe contribuir a la solidaridad así entendida, es obvio que no se aísla, que no se desentiende de la situación fiscal del resto de comunidades autónomas.

No se está rompiendo nada, porque propone un objetivo, como ya he dicho: que los servicios puedan ser similares siempre que hagan un esfuerzo fiscal similar —parece un principio bastante lógico—, y a esto se refiere en parte, en mi opinión, el llamado principio de ordinalidad, puesto que propone que sea la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma la guía para organizar estas transferencias. Y me parece lógico, puesto que el criterio —me gustaría llamarle criterio de ordinalidad, no principio, para situarlo al nivel que le corresponde— no es otro que el que afirma que quien aporta no puede quedar en peor situación que el que recibe; que el que contribuye a esta solidaridad no puede quedar en peor condición, criterio al que es un poco difícil oponerse, y además es un elemento de aceptación del sistema.

¿Por qué el sistema de financiación actual no cumple con este requisito de solidaridad?, porque el hecho es que no lo cumple. Diría que casi todos los expertos y muchos políticos saben que el resultado del modelo de 2009 no refleja ningún criterio coherente de nivelación de recursos. Y en esto, señorías, hay que reconocer que España es una anomalía dentro del conjunto de países federales o ampliamente descentralizados. Todos estos países tienen reglas claras, fruto es verdad de pactos alcanzados a lo largo de su historia que les dan estabilidad, y además las instituciones de que hablaba antes de cogobernanza les permiten irse adaptando a los cambios inevitables de la historia.

Por tanto, cómo alcanzar la solidaridad, la equidad en nuestra sociedad, es un debate que no puede quedar solo en palabras; debe concretarse en políticas públicas concretas y también debe concretarse en las políticas que se refieren al sistema de financiación de nuestro modelo territorial, y la decisión que se tomó en 2009 era clara y quiero creer que bastante unánime. Se trataba de garantizar aquella parte del Estado del bienestar que es competencia de las comunidades autónomas y de acuerdo con la regla, también compartida, de que quien tiene mayor capacidad también debe hacer mayor aportación. Y ello es así si, para empezar, el sistema fiscal es progresivo, como es nuestro caso.

El modelo de 2009 concretó un mecanismo claro de nivelación de capacidad fiscal, que era el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales del Estado del bienestar y que, a mi entender, era bueno sobre el papel. Y este es el problema, porque su aspecto formal nos decía que es un fondo que se forma con tres cuartas partes de los recursos tributarios de cada comunidad autónoma más una aportación del Gobierno central, y luego se reparte entre las comunidades autónomas por el criterio de la población ajustada. Seguro que les han dicho que el criterio de población ajustada es una estimación del número de personas que reciben los servicios y los costes, que seguramente se suministran de manera diferente en cada comunidad autónoma. Déjenme hacer el paréntesis de que es una estimación claramente mejorable, desde luego, pero no es esencial para explicar esta anomalía, esta falta de solidaridad en nuestro sistema.

La regla del Fondo de Garantía es que las comunidades aportan según capacidad fiscal y reciben según necesidades, según se mide con este criterio del habitante ajustado. Pero ocurre, y este es el gran problema —y quizá no hemos sido muy conscientes, por lo menos al principio—, que esta es una regla falsa. Esta regla, que está en el artículo 9 de la ley, cuando llega el artículo 10 —que es el siguiente, el que crea el Fondo de Suficiencia— deshace, destruye, anula —llámenlo como quieran— el efecto redistributivo y ordenador del Fondo de Garantía. De modo que las comunidades autónomas lo que acaban recibiendo es de nuevo la cantidad que recibían en el año base antes de la redistribución operada por el fondo. Por eso, el resultado no sigue ni tiene ningún criterio, motivo por el que muchos expertos —el informe de 2017 no es una excepción— proponen eliminar este Fondo de Suficiencia al que algunos llaman criterio de *statu quo* y añaden —esto también lo recoge el informe de 2017, y quiero remarcarlo— que puesto que la solidaridad entendida en estos términos atañe a todas las comunidades autónomas y no solo a las de régimen común, las comunidades forales también deberían contribuir a un fondo de garantía similar al definido y que sea real y efectivo. Ahora diríamos que es un fondo *fake*. Pues bien, el acuerdo entre el PSC y Esquerra Republicana explicita claramente que la Generalitat de Catalunya, también debe hacerlo. No me malinterpreten, por favor, no estoy diciendo que vaya a existir un fondo de estas características al cual vayamos a aportar. Yo no sé cuál va a ser la fórmula concreta del resultado final de este acuerdo. El camino para alcanzar el objetivo no está claro, pero el objetivo sí que lo está, y es que los servicios que prestan los Gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que estos realicen un esfuerzo fiscal similar. Y lo quiero repetir, porque a veces nos olvidamos de este objetivo.

Y añade un elemento importante: que existan unas reglas claras, no opacas y que nos engañan, como las de ahora, y la existencia de una transparencia clara en su cálculo. Recuerden que la opacidad del

cve: BOCG_D_15_195_1865

sistema era una de las críticas que se hacían; se decía que era muy oscuro y que nadie entendía nada. Por lo tanto, señorías, yo creo que no se rompe ninguna igualdad —de hecho, desgraciadamente, no existía—, al contrario, podrá ayudar a hacer el sistema más igualitario y más equitativo que hasta ahora, aunque a algunos de ustedes les pueda parecer una paradoja.

Veo que me queda poco tiempo y quería hablar del tema de la suficiencia, aunque seguro que saldrá en las preguntas, así que voy a terminar con el último punto, que quisiera simplemente que fuera el resumen de algunas conclusiones para fijar el hilo de mi intervención.

La primera es que el pacto apunta a una reforma del modelo de financiación que supone un cambio respecto al actual; un cambio que plantea diferencias importantes, o las puede llegar a plantear, respecto a los dos sistemas existentes, y por esto ha sorprendido. Ha sorprendido porque es algo distinto a lo que teníamos en nuestro marco mental, metido en nuestra cabeza: o régimen común o régimen foral, y no puede ser; o, si no es una cosa, es que es la otra. Pues no, se pretende que sea algo distinto con una serie de condiciones que están escritas en el pacto y que me ha gustado resaltar.

Por lo tanto, si estamos de acuerdo en que el modelo de 2009 está agotado, se puede afirmar que estamos ante una oportunidad, una oportunidad de cambiar el sistema. Con lo que está escrito, pero teniendo en cuenta los pocos detalles de su desarrollo que aún tenemos sobre la mesa, se puede afirmar que se sitúa dentro de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que el modelo exige pensarlo en términos de relaciones bilaterales, pero también, y por su propio contenido, es inexcusablemente multilateral. Es un pacto que mantiene y reivindica un papel más importante de la equidad del sistema, de la que ha habido hasta ahora, basada en la exigencia de una formulación clara y transparente de los resultados. Seguramente —esto ya depende de cómo se desarrolle y de la dedicación y la voluntad de los que participen en ello—, generará una mejor distribución de los recursos tributarios de España entre comunidades autónomas y Gobierno central que permita mayores recursos para las funciones del estado del bienestar y otras políticas, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, que también son competencia de las comunidades y sobre las cuales creo que hay un consenso bastante amplio en el sentido de que hay que desarrollarlas bastante más. Es un pacto que exige y facilita una mayor responsabilidad fiscal y refuerza la función de dación de cuentas del gasto e ingreso a sus ciudadanos, que son funciones propias de todo Gobierno que se precie de ser Gobierno, claro. Podría ser un avance en la dirección de un Estado de las autonomías con componentes federales más potentes que los actuales, tanto en ingresos como en gastos, lo cual es coherente con las posturas socialistas, porque, al fin y al cabo, el PSC es uno de los firmantes del pacto, luego esto es coherente. Y el pacto refuerza el autogobierno de Cataluña, que es una demanda mayoritaria en Cataluña, pero no solo en Cataluña, y, desde luego, sin menoscabo del autogobierno de otras comunidades.

Señorías, estoy segura de que lo que desean muchos ciudadanos es que se cumpla, que abra nuevas puertas que permitan que España sea un país más democrático, más cohesionado y mejor. Mi resumen, señorías, es que estamos delante de una oportunidad y mi deseo es que la aprovechemos.

Gracias.

¿Puedo pedirle una cosa, presidenta?

La señora PRESIDENTA: Sí, por supuesto.

La señora COLLDEFORNS I SOL (economista de la Universidad de Barcelona y doctora en Economía por la London School of Economics): Que los intervinientes hablen claro porque mi audición no es muy buena; mejor despacio que deprisa.

Gracias.

La señora PRESIDENTA: Muy bien.

Muchas gracias, señora Colldeforns i Sol.

Ahora entramos en el turno de portavoces, a los que ruego encarecidamente que den respuesta oportuna a la petición de la ponente.

En primer lugar, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto, senador Gordillo Moreno.

El señor GORDILLO MORENO: Muchas gracias, presidenta.

Buenas tardes ya, señora Colldeforns, espero que me escuche usted bien. Si no fuera así, le ruego que me haga usted alguna indicación y con mucho gusto le haré llegar mis observaciones de la manera más clara que pueda.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Me ha dado la impresión en su intervención —y se lo digo con toda tranquilidad— de que usted ha hecho unas reflexiones intentando justificar lo que a nuestro juicio es injustificable, innecesario e inconveniente. A juicio de Vox, integrado en el Grupo Mixto, y al que represento en esta comisión, nos encontramos simplemente ante un pacto político que solamente cumplía tres funciones, a nuestro juicio: investir al señor Illa como presidente de la Generalidad, reforzar al señor Sánchez en este ocaso de su mandato y, para ello, ceder a las exigencias, chantajes o peticiones —llamémoslo como quiera— de Esquerra Republicana de Catalunya, con lo cual, compite en el mismo plano con otros grupos separatistas, como puede ser Junts. En realidad, se trata de un concierto velado, oculto, pero se trata de un concierto a nuestro juicio, y que reviste todas las características de inconstitucional que imaginarse pueda. Porque usted ha dicho que no le gusta el término federal, pero es que esto no es una cuestión de gustar o no gustar, esto es una cuestión de ser o no ser. Si nos encontramos ante un modelo federal, pues se puede plantear, naturalmente, del mismo modo que Vox plantea una enmienda a la totalidad al régimen autonómico, pero esto hay que hacerlo por los cauces adecuados establecidos en la misma Constitución y en las leyes. Simplemente, plantearlo así, si se tiene la mayoría en las Cámaras —cosa bastante dudosa—, y, si no, un referéndum, que son los mecanismos al alcance, pero modificaciones constitucionales por la puerta de atrás, radicalmente en contra de ellas. Por lo tanto, la primera objeción sería la inconstitucionalidad, y, planteado esto, el resto de las reflexiones que podamos hacer están de más, porque a lo ilegal poco se le puede añadir.

También quería hacer una reflexión acerca de lo que usted ha dicho al final, que esto va a favor de la cohesión. Pues, mire usted, yo, como diputado extremeño, le digo que no, que no me parece que esto favorezca en absoluto la cohesión nacional, sino todo lo contrario, va a favor de una mayor disgregación de los esfuerzos de España para salir adelante como proyecto común, y este pacto ha sido muy contestado por compañeros —usted ha sido diputada del Partido Socialista—, por compañeros de la bancada socialista, empezando, y ya es algo recurrente, por don Emiliano García-Page, que lo ha calificado como grave atentado a la igualdad y ataque a Castilla-La Mancha, en lo cual tiene razón. El señor Lambán ha sido más radical: Quiebra brutal de la igualdad. Ustedes, que están tan a favor —y me refiero ahora a la bancada socialista— de la igualdad, luego promueven leyes absolutamente en contra de este principio. Y también ha dicho el señor Lambán: Entregar España. Mi paisano, don Miguel Ángel Gallardo, se ha manifestado radicalmente en contra. Y el senador Espadas, aquí presente, y que hoy guarda un prudente silencio, dijo que no iba a permitir ni agravios ni privilegios, cuando luego realmente, a la hora de votar, permiten todo lo habido y por haber.

Por lo tanto, señora Colldeforns, yo agradezco muchísimo su comparecencia y, por supuesto, como no puede ser de otra manera, su aportación a esta comisión con su opinión, que merece el mismo respeto que cualesquiera otras que aquí se expresen, pero permítame decirle que estoy casi en todo totalmente en contra de las observaciones y de las reflexiones que ha compartido.

Y nada más. Muchas gracias, señora Colldeforns.

Muchas gracias, señora presidenta.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Gordillo Moreno.

A continuación, en nombre del Grupo Izquierda Confederal, tiene la palabra el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

Bon dia, senyora Colldeforns.

Soc el senador electe d'Eivissa i Formentera, i ja la veritat és que ja no sé si parlar gaire o no perquè cada vegada que he parlat aquí se m'ha dit que com nosaltres estem molt ben finançats, tenim molts recursos i som una comunitat molt rica, pues que no tenim dret a queixar-nos. Més o menys en dos compareixences ens han dit això, però nosaltres tenim una evident mancança de serveis de l'Estat i, per lo tant, un acord d'aquest tipus, com el que s'està parlant ara del PSC amb Esquerra Republicana, jo ja he manifestat que m'agradaria que la meva comunitat també pogués fer un acord d'aquest tipus, i no per trobar-nos més o menys finançats, sinó precisament per poder assolir els serveis que a dia d'avui no tenim. Com que la majoria venen l'Estat, perquè l'Estat a més no proporciona els plusos adequats perquè, per exemple, molts dels funcionaris puguin fer una feina normal a les Illes. En quant a Balear, dins de les seves competències exclusives, sí que planteja una sèrie de plusos i de recursos per intentar minvar aquesta mancança de serveis que tenim tant en aquest cas seria sobretot sanitat i educació. Per lo tant, des del punt de vista diguem ideològic i filosòfic inclús, pues nosaltres veuríem molt bé un acord d'aquest tipus, però no perquè vulguem tenir més o menys, sinó perquè simplement volem ser igual que la resta, que és lo que

cve: BOCG_D_15_195_1865

vostè crec que parlava al principi sobre el principi d'igualtat, que precisament el sistema de finançament autonòmic no tenia.

I dit això, també els dubtes que puguin haver-hi sobre la constitucionalitat o no d'un acord d'aquest tipus, ja he manifestat amb el senyor De la Fuente que aquests dubtes al final, vull dir, un acord d'aquest tipus s'ha de materialitzar en una sèrie d'acords més concrets i una sèrie de normatives, i aquestes normatives hauran d'estar aprovades. Per lo tant, si les normatives són aprovades per la majoria de representants electes, com és aquest cas que li parlo, pues són perfectament legals, són perfectament assumibles i són perfectament constitucionals. Per lo tant, aquestes pors que se'ns han plantejat amb els compareixents anteriors de que inclús amb paraules molt bolleres com que això és rom, això és un caos —això s'ha dit aquí en aquesta Cambra d'un acord d'aquest tipus—, jo crec que són evidentment exageracions que a més no estan ni justificades. És veritat que aquest acord també té que veure amb la incapacitat, que com vostè també ha dit, de reformar un sistema que a dia d'avui està obsolet i que segons vostè no ha funcionat mai. Però és evident que està obsolet i que per lo menys a nivell de les illes no funciona i l'entenem profundament injust en general. Per lo tant, com la conjuntura política actual, la polarització política actual, impedeix poder arribar a un acord més global, és normal, diríem, o lògic que una comunitat plantegi una financiació singular, que és el títol que té aquest acord. Ja li he dit que ja m'agradaria a mi en els territoris que jo represento poder tenir polítics que fossin valents i que també afrontessin aquest tipus de reformes, i ja dic, no per tenir més sous en sí, sinó per poder tenir uns serveis que a dia d'avui la majoria de l'Estat té i nosaltres no tenim.

Moltes gràcies.

Gracias, señora presidenta.

Buenos días, señora Colldeforns.

Soy el senador electo de Ibiza y Formentera, y ya no sé si hablar mucho porque cada vez que hablo me dicen que como nosotros estamos muy bien financiados, tenemos muchos recursos y somos una comunidad muy rica, no tenemos derecho a quejarnos. Más o menos en dos comparecencias nos han dicho esto, pero nosotros tenemos una evidente carencia de servicios del Estado y, por lo tanto, un acuerdo de este tipo, como este del que se está hablando entre el PSC y Esquerra Republicana, yo ya he manifestado que me gustaría que se hiciese en mi comunidad, y no solo por estar más o menos financiados, sino precisamente para poder asumir servicios que a día de hoy no tenemos. La mayoría vienen del Estado, porque el Estado además no proporciona los pluses adecuados para que, por ejemplo, muchos funcionarios puedan hacer un trabajo normal en las Islas Baleares. El Estado, dentro de sus competencias exclusivas, plantea una serie de pluses y de recursos para intentar minorizar estas carencias de servicios que tenemos tanto en sanidad como en educación. Por lo tanto, desde el punto de vista ideológico y filosófico incluso, nosotros veríamos muy bien un acuerdo de este tipo, no porque queramos tener más o menos, sino porque simplemente queremos ser iguales que el resto, que es de lo que usted creo que hablaba sobre el principio de igualdad, que precisamente el sistema de financiación autonómico no tiene.

Dicho esto, sobre las dudas que puede haber sobre un acuerdo de este tipo, yo ya he manifestado con el señor De la Fuente que un acuerdo de este tipo se tiene que materializar en una serie de acuerdos más concretos y normativas, y estas normativas tendrán que ser aprobadas. Por consiguiente, si estas normativas son aprobadas por la mayoría de los representantes electos, sería perfectamente legal, asumible y constitucional. Y, por lo tanto, lo que han planteado los comparecientes anteriores sobre que un acuerdo de este tipo es un caos —esto se ha dicho aquí en esta Cámara—, pues yo creo que, evidentemente, son exageraciones que además no están justificadas. Es verdad que este acuerdo también tiene que hablar de la capacidad —usted también lo ha dicho— de reformar un sistema que a día de hoy está obsoleto y que según usted no ha funcionado nunca. Es evidente que está obsoleto y que por lo menos a nivel de las islas no funciona y lo consideramos profundamente injusto en general. Por lo tanto, como la coyuntura política actual, la polarización política actual, impide llegar a un acuerdo más global, es normal o lógico que una comunidad plantee una financiación singular, que es el título que tiene este acuerdo. Y ya le he dicho que ya me gustaría a mí para los territorios que represento poder tener políticos que fuesen valientes y que también afrontasen este tipo de reformas, y no por tener más sueldo, sino para tener unos servicios que a día de hoy la mayoría del Estado tiene y nosotros no tenemos.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer.

A continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Vasco, la senadora Etxano Varela.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.
Simplemente, señora Colldeforns, quiero agradecerle sus aportaciones, que han resultado interesantes.
Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.
¿Grupo Parlamentario Plural? *(Pausa).*
Por el Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, señora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY:
Sí, gràcies, presidenta.
Moltes gràcies, senyora Colldeforns, per la seva compareixença davant d'aquesta comissió del Senat. Crec que ha estat una compareixença on vostè ha estat molt clara i ha apuntat algunes qüestions que crec que han contribuït a aquesta reflexió assossegada que vostè demanava i amb dades que vostè ens demanava que fossim capaços de fer en el marc d'aquesta comissió. Vostè ha explicat algunes de les errades estructurals del model de finançament actual i parlava, per exemple, de la seva opacitat que compartim, i de com aquesta existència de diferents fons que operen, doncs, amb una disparitat de càlculs bastant rellevant fa que, al cap i a la fi, aquests diferents mecanismes siguin molt poc transparents i molt poc entenedors per la ciutadania. És a dir, segurament fa falta d'un coneixement expert per poder entendre com opera el model de finançament actual, i tot i des de l'expertesa existeixen, doncs, alguns elements d'opacitat que fan molt difícil calcular, per exemple, quina és la quantitat de recursos que es destinen a la solidaritat interterritorial, per exemple, i per tant, doncs aquí compartim una de les crítiques al model actual.

També una altra de les crítiques que plantegem del model actual és quan es titlla que l'acord al que ha arribat la meva formació política, Esquerra Republicana amb el Partit Socialista és injust. El que nosaltres ens plantegem és si és just el model en el que funcionem a dia d'avui; un model que sabem que no respecta el principi d'ordinalitat, com ja s'ha dit, perquè Catalunya és la tercera comunitat autònoma en aportar i l'onzena en rebre després d'aplicar aquests mecanismes d'ajust i també doncs perquè en el mateix moment coexisteixen comunitats autònomes que deliberadament decideixen rebaixar els impostos. I, per tant, sí que això té un efecte en el conjunt del sistema en el moment que les comunitats autònomes que més aportem al sistema veiem com n'hi ha d'altres que són receptores i que estan doncs rebaixant la pressió fiscal a les rendes més altes dels seus territoris. I això em sembla injust perquè detectem la injustícia del model actual sobre les rendes més baixes a Catalunya i, per tant, creiem que aquí hi ha una situació d'injustícia flagrant en el sistema actual. També sent, que Catalunya té ja una pressió fiscal prou rellevant i que, en canvi, els serveis públics des del nostre punt de vista estan clarament infrafinançats pel model actual i per la situació de dèficit fiscal que pateix el nostre país i que nosaltres venim denunciant de fa temps.

També vostè deia que encara no tenim tota la informació per jutjar l'acord amb tots els seus detalls. I és veritat que aquest és un acord general, però que s'haurà d'anar desenvolupant. Vostè també ha destacat que és positiu que sigui un acord gradual i que, per tant, s'hagi de preveure; la seva implementació progressiva, per exemple, perquè hi ha un fet que és evident que és que l'Agència Tributària de Catalunya no disposi a dia d'avui de prou múscul per afrontar el repte que suposa recaptar el cent per cent dels impostos que genera Catalunya. I, per tant, evidentment que aquest ha de ser un procés gradual, però també el que volem és que sigui un procés concretable el més aviat possible perquè, com també vostè deia, el que esperem i el que potser, el que espera la ciutadania de Catalunya de forma majoritària, és que aquest acord es compleixi, no? I, per tant, com que volem que aquest acord es compleixi necessitem que aquestes concrecions arribin el més aviat possible. No per ser, doncs, un acord gradual hem de poder deixar a l'aire totes aquestes qüestions que hauran d'anar concretant-se el més aviat possible. Per exemple, doncs el que dèiem, el primer semestre del 2025 Estat i Generalitat hauran de concretar com es fa aquest nou sistema de repartiment, com es concreta aquesta capacitat normativa que ha de tenir la Generalitat, com es concreta la quota de solidaritat, com es transferiran aquests recursos de l'Agència Tributària espanyola a l'Agència Tributària catalana, per poder operar plenament i recaptar el cent per cent dels impostos. I també, l'any que ve s'hauran de poder concretar tots els canvis normatius que siguin necessaris per fer viables i aplicables aquests acords polítics als que s'haurà arribat. Per tant, és veritat que encara queda, doncs, una feina de desenvolupament de l'acord, però l'acord en si, doncs, és clar, i pretén, doncs, contribuir a acabar amb la situació injusta d'infrafinançament i de dèficit fiscal que pateix Catalunya en benefici de la ciutadania i dels serveis públics del nostre país.

Moltes gràcies.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Gracias, presidenta.

Muchas gracias, señora Colldeforns, por su comparecencia ante esta comisión del Senado. Creo que ha sido una comparecencia en la que usted ha sido muy clara y ha señalado algunas cuestiones que han contribuido a esta reflexión sosegada que usted pedía y con datos que usted también nos pedía en el marco de esta comisión. Usted ha explicado algunos de los problemas del modelo de financiación actual y hablaba, por ejemplo, de su opacidad, que compartimos, y de cómo esta existencia de diferentes fondos que operan con una disparidad de cálculos bastante relevante hace que, al final, estos diferentes mecanismos sean muy poco transparentes e incomprensibles para la ciudadanía. Es decir, seguramente hace falta que un experto pueda entender cómo opera este modelo de financiación actual y, aun así y desde la experiencia, existen algunos elementos de opacidad que hacen muy difícil calcular, por ejemplo, cuál es la cantidad de recursos que se destinan a la solidaridad interterritorial, por ejemplo, y aquí compartimos una de las críticas al modelo actual.

Otra de las críticas que planteamos al modelo actual es que cuando se menciona que el acuerdo al que ha llegado mi formación de Esquerra Republicana con el Partido Socialista es injusto, nosotros planteamos si es justo el modelo con el que funcionamos a día de hoy; un modelo que sabemos que no respeta el principio de ordinalidad, como ya se ha dicho, porque Cataluña es la tercera comunidad autónoma en aportar y la número once en recibir tras aplicar estos mecanismos de ajuste y también porque coexisten comunidades autónomas que deliberadamente deciden rebajar los impuestos, y esto tiene un efecto en el conjunto del sistema desde el momento en que las comunidades autónomas que más aportamos al sistema vemos que otras que son receptoras están rebajando la presión fiscal a las rentas más altas de sus territorios. Y eso nos parece injusto porque detectamos la injusticia del modelo actual sobre las rentas más bajas en Cataluña y, por tanto, creemos que hay una situación de injusticia flagrante en el sistema actual. Cataluña tiene ya una presión fiscal bastante relevante y a cambio los servicios públicos, desde nuestro punto de vista, están infrafinanciados por el modelo actual; esto lo estamos sufriendo y lo venimos denunciando desde hace tiempo.

También mencionaba que todavía no tenemos suficiente información para poder juzgar el acuerdo con todos sus detalles. Y es verdad, este es un acuerdo general que tendremos que ir desarrollando. Ha destacado usted que es positivo que sea un acuerdo gradual y, por tanto, podemos prevenir y tenemos que ir fomentándolo progresivamente. La Agencia Tributaria de Cataluña a día de hoy no tiene suficiente músculo para afrontar el reto que supone recaudar los impuestos que genere Cataluña. Evidentemente es un proceso gradual, pero también queremos que sea un proceso que se concrete lo más pronto posible porque, como usted decía, lo que esperamos, y quizá lo que espera la ciudadanía de Cataluña de forma mayoritaria, es que este acuerdo se cumpla, y como queremos que este acuerdo se cumpla, necesitamos que estas concreciones lleguen lo antes posible. No porque sea un acuerdo gradual tenemos que dejar en el aire todas estas cuestiones que tendremos que ir concretando lo más pronto posible. Por ejemplo, en el primer semestre de 2025 el Estado y la Generalitat tienen que concretar el nuevo sistema de reparto, esta nueva capacidad normativa que tiene que tener la Generalitat, la cuota de solidaridad, cómo se transferirán estos recursos de la Agencia Tributaria española a la catalana para poder operar plenamente y recaudar el cien por cien de los impuestos. Y también, el año que viene tendremos que poder concretar todos los cambios normativos que sean necesarios para hacer viables y aplicables estos acuerdos políticos a los que se habrá llegado. Por tanto, es verdad que todavía nos queda desarrollar el acuerdo, pero el acuerdo en sí es claro y pretende contribuir a terminar con la situación injusta de infrafinanciación y de déficit fiscal que sufre Cataluña en beneficio de la ciudadanía y los servicios públicos de nuestro país.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, senador Poveda.

El señor POVEDA ZAPATA: Gracias, presidenta.

Bona tarda, senyora Colldeforn.

Gràcies també per la seva exposició, també per les seves aportacions amb l'acord, al pacte entre el Partit Socialista de Catalunya i Esquerra Republicana.

Buenas tardes, señora Colldeforn.

Gracias también por su exposición y por sus aportaciones al acuerdo, al pacto entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Hoy es la segunda jornada que celebramos con expertos sobre el acuerdo de financiación y creo que ya podemos sacar algunas conclusiones de las intervenciones, por ejemplo, de los profesores Lago y Cuenca y también de la de usted hoy, como, por ejemplo, que el sistema de financiación actual está totalmente caducado y superado; y también se reconoce que Cataluña no está bien financiada; de hecho, el profesor De la Fuente, de alguna manera, también lo ha dicho, al igual que seguramente otras comunidades.

También se ha hecho referencia a que nuestro modelo se ha demostrado débil en momentos de recesión o en situaciones críticas y que tenemos una autonomía fiscal reducida. Y eso ha hecho que el Estado haya tenido que aportar abundantes recursos, más de 300 000 millones a las comunidades autónomas en los últimos siete años; 300 000 millones más en los últimos años de lo que aportaron los Gobiernos del Partido Popular también en los mismos siete años. De hecho, no hay precedente de un Gobierno que se haya volcado así en apoyar a las comunidades autónomas. Pero esto demuestra la debilidad de nuestro sistema, sobre todo pensando en que es necesario blindar los servicios públicos, y esto creo que es importante remarcarlo: unos buenos servicios públicos para los ciudadanos vivan donde vivan. Y también tenemos que acabar con las contradicciones de que varias comunidades piden más dinero al Estado central mientras ellas bajan los impuestos, especialmente a los más ricos, a los que más tienen.

Es evidente que esto no es corresponsabilidad fiscal; esto empobrece los servicios que se prestan a los ciudadanos en estas comunidades autónomas. Hay dos modelos, uno de prosperidad excluyente, solo para unos pocos, con recortes de los servicios, es el modelo del Partido Popular, frente a otro de prosperidad compartida, que mejora la vivienda, las pensiones, los sueldos, la sanidad, la educación. Este es el del Partido Socialista. Uno de los últimos ejemplos fue ver aquí al Partido Popular votar en contra del incremento del techo de gasto para las comunidades autónomas en el proyecto de presupuestos para el próximo año.

Así pues, se trata de llevar a cabo un nuevo modelo de financiación robusto que garantice los servicios públicos a los ciudadanos y que nadie pierda —creo que es importante resaltarlo—, teniendo en cuenta la equidad, la capacidad fiscal, la política fiscal también del Estado, la eficiencia de la gestión tributaria y la solidaridad de los territorios. En definitiva, aceptar la singularidad de las comunidades autónomas. Es evidente que el acuerdo supone abrir una nueva etapa en Cataluña, dejando atrás tensiones derivadas del *procés*. No estamos hablando de independencia, sino de autogobierno. El Partido Popular debería aclarar si le interesa la solidaridad o la confrontación territorial pensando en réditos políticos.

Hasta ahora, el Partido Popular ha dado muestra de carecer de un modelo de financiación; crítica y no propone; estamos ante un pacto político posible para dar un nuevo impulso a Cataluña, también con mayor competencia, gestionando y recaudando los impuestos, garantizando la coordinación de la Agencia Tributaria y la lucha contra el fraude fiscal. Quería hacerle algunas preguntas, a algunas de las cuales usted ya se ha referido, porque usted es conocedora de la sociedad catalana, la conoce perfectamente, y le quería preguntar si cree que este acuerdo PSC-Esquerra Republicana puede superar la crisis que hemos vivido desde la sentencia del Estatuto de Cataluña del año 2006.

También le quería preguntar si cree que es posible elaborar un marco común que evite el *dumping* fiscal y que satisfaga las necesidades de la ciudadanía. Y, por último, le quería preguntar si usted considera que este acuerdo es algo parecido al cupo vasco, al cual usted también ya se ha referido. Y termino, señora Colldeforns, dándole las gracias por sus aportaciones y por su colaboración para tirar adelante y entender este acuerdo.

Muchas gracias. *(Aplausos)*.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, senador Poveda Zapata.

Y ya cerrando el turno de intervención de los portavoces de los grupos, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Díez de Revenga Albacete.

El señor DÍEZ DE REVENGA ALBACETE: Muchas gracias, señora presidenta.

Buenas tardes, señora Colldeforns. Le agradezco mucho su intervención y el tono en el que la he realizado, y también aprovecho para darle la enhorabuena porque usted fue diputada del Partido Socialista catalán y, gracias a este pacto del que estamos hablando, el PSC gobierna en Cataluña. Por tanto, entiendo perfectamente que usted se emplee con intensidad en buscar la parte buena del pacto, porque entiendo que le gusta y le agrada. Pero, precisamente, como es un pacto político, y lo han dicho prácticamente todos los grupos, vamos a la esencia política del asunto, y la esencia política del asunto es que es un acuerdo entre dos partes: una parte, la de los separatistas, que lo que quieren es separarse, y la otra parte, que quiere —lo quiere Pedro Sánchez— que gobierne el PSC para poder seguir gobernando.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Los separatistas de toda la vida siempre han querido que se resuelva lo suyo y les da bastante igual lo que le pase al resto de España. Eso no lo ocultan, y ya los conocemos; de hecho, ellos mismos han dicho que este es un gran avance hacia la independencia y que, además, querían tener la llave de la caja, que ya la tienen, y eso, lógicamente, les da una posición negociadora que altera radicalmente los equilibrios con el Estado. El problema no es que ellos lo pidan, si ya los conocemos, los conocemos todos, el problema es que el PSC se lo ha dado, el Partido Socialista se lo ha dado. De hecho, yo creo —y esto es una opinión personal mía— que han dejado voluntariamente el acuerdo de una forma más o menos inconcreta, que es otra de las cosas que se han dicho muchas veces aquí, pues es un acuerdo político poco concreto, y lo han dejado poco concreto porque están viendo a ver cómo lo dilatan en el tiempo o intentan cumplirlo lo menos posible. De hecho, la representante de Esquerra Republicana está en esta comisión venga a apretar para que lo cumplan rápido, porque no se fía de Pedro Sánchez, y, además, hace bien, creo yo.

Además, usted ha empleado una buena parte de su intervención en criticar el sistema de financiación actual. Yo creo que todos estamos de acuerdo en que no funciona. Quizá en este momento es bueno recordar que esto lo aprobó Zapatero. Pero, bueno, es verdad que no funciona. Yo vengo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es la peor financiada, y me llama mucho la atención cuando Cataluña se queja, legítimamente, pero es que en Murcia nos quejamos tres veces más. Pero eso no quiere decir que haya que dinamitar el sistema de financiación actual. Hay que reformarlo, estamos todos de acuerdo, pero ¿hay que destrozarlo? Pero, sobre todo, hago una reflexión para luego preguntarle a usted. Llevan seis años gobernando y podían haber reformado el sistema de financiación el primer día, ¿cree usted que el mejor momento para reformar el sistema de financiación es el marco de una negociación para la investidura a contrarreloj y, además, negociando solo con una parte? ¿Ese es el mejor marco para negociar un sistema, es decir, para cambiar radicalmente el modelo de espaldas a la Constitución?

Como usted ha dicho, es un cambio completo; no es una reforma del sistema, sino un cambio completo de paradigma, porque el propio acuerdo dice, y los independentistas también lo dicen, que no les vale una reforma, que hay que cambiarlo por completo. Claro, ha habido expertos aquí que han dicho que es un desmembramiento, y es que ellos mismos lo dicen en el acuerdo, pues hablan de cambiar el modelo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad. Claro, una cosa es reformar el sistema y otra cosa es cambiarlo por completo. También se dice mucho que es un acuerdo político poco concreto, pero siendo poco concreto, usted se ha aventurado a decir que mejorará la distribución de los recursos. Entiendo que es una conjetura, se habla mucho de conjeturas. Pero yo, por eso, quiero hacer una reflexión; se pueden hacer conjeturas, porque a los investigadores les gusta cuantificar las cosas, pero, claro, no pueden hacerlo, porque es verdad que está inconcreto, y ya he dicho que yo pienso que está en inconcreto aposta. Pero, que la letra pequeña no esté definida, no quiere decir que no podamos leer la grande. No podremos cuantificarlo, pero si podemos verlo cualitativamente, y cualitativamente, se ve con bastante claridad, que se dibuja un nuevo sistema que, además, lo que hace es desmembrar una parte. Ustedes hablan siempre de avance hacia el federalismo y yo no termino de ver el federalismo, y les voy a decir por qué, porque esto es más confederalismo. Ellos en el acuerdo hablan de plena soberanía fiscal, eso lo dice todo, plena, plena soberanía, lo que quiere decir que le quita soberanía al resto del Estado, y todos los países federales del mundo mantienen un equilibrio, y esa es la clave, el equilibrio, entre un Estado central que sigue teniendo capacidad de recaudar y una Administración periférica, que también puede ser fuerte, y el avance hacia el federalismo es que sea fuerte.

Por tanto, esto es un cambio de camino respecto a lo que lleva haciendo el Partido Socialista toda la vida. Veremos a ver cuando salga Pedro Sánchez qué va a quedar del Partido Socialista, porque, desde luego, su ideología no la están cumpliendo. Y la prueba más clara de esto es que si esto se replicara en todas las comunidades autónomas, el Estado quedaría completamente vaciado. El Estado dependería de las aportaciones solidarias de las comunidades autónomas y, por tanto, tendría cero capacidad normativa y capacidad de reacción. Por tanto, estamos radicalmente en desacuerdo con este acuerdo, como usted sabe. Me ha dicho el representante del Partido Socialista que el Partido Popular nunca dice lo que quiere; yo lo voy a decir en diez segundos. Nosotros creemos que hay que mejorar el sistema de financiación; creemos que se puede llegar a un acuerdo entre todas las comunidades autónomas, pero para ello hay que poner a los ciudadanos en el centro, a los ciudadanos en general, y no a un ciudadano en particular. Hay que poner el interés de todos los ciudadanos y la prestación de los servicios en el centro del acuerdo y, de esa manera, garantizando los servicios a todos los ciudadanos, estoy seguro de que podremos buscar el interés común, ya digo, asumiendo todas las singularidades, sin ganadores ni perdedores, y todos pensando en todos, no unos pensando nada más que en sí mismos y no en todos los demás. Yo creo que esta es la única forma de que todos ganemos y de que llevemos a este país a las cotas de prosperidad que se merece. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular en el Senado).*

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Díez de Revenga.

Finalizado el turno de los portavoces, la señora Colldeforns i Sol tiene la palabra.

La señora COLLDEFORNS I SOL (economista de la Universidad de Barcelona y doctora en Economía por la London School of Economics): Muchas gracias.

Intentaré seguir un poco el orden de intervención. Pensaba empezar por Vox, y agradecerle el tono, pero como no está... Sí, sí que está; perdón, le había perdido de vista. De todos modos, voy a hacer una precisión, porque creo que ha entendido usted mal; yo decía que, si no le gusta la palabra «federal», utilice la expresión de «Gobierno multinivel», porque esta es nuestra realidad. Ustedes están en contra de ello, y ya no puedo decir nada más. En cualquier caso, sí que le agradezco el tono que ha utilizado.

Con el senador de Izquierda Confederal de Baleares, creo que coincidimos en algunas cosas, si no le he entendido mal; la duda sobre la constitucionalidad se dirimirá cuando se apruebe, que se aprobará, de acuerdo con las leyes. En cualquier caso, si es una sospecha, quedará claro que el acuerdo se tiene que aprobar en este Parlamento, por lo menos algunos de los temas, por ejemplo, la modificación de la LOFCA. Desde luego, yo creo que todo, pero bueno. Creo que usted me ha sugerido, aunque no sé exactamente la pregunta que ha hecho, que faltan recursos. Bueno, sí, claro; claro, faltan recursos, y lo ha dicho el senador por el Partido Popular; todos estamos de acuerdo en que no sirve, pero, sobre todo, en por qué no, porque no da lugar a que la evolución de los recursos año a año siga la capacidad fiscal y tributaria y el desarrollo del país.

Precisamente, si el Gobierno socialista ha tenido que aportar tanto dinero a las comunidades autónomas para hacer frente a sus necesidades, no es solo porque ha habido una pandemia, que seguro que sí, ni porque haya muchas necesidades después de la crisis energética tras la pandemia o el resultado de la guerra de Ucrania, etcétera, sino porque, desde luego, tiene que ser el sistema el que dé aire, y que cuando crezca la base fiscal también crezca la financiación. Este es un tema de perspectiva —estoy exagerando un poco expresamente—, y la perspectiva de la descentralización es la que dice a ver cuánto dinero necesitan y cómo lo reparto. Y entonces es cuando sale el juego de suma cero.

El marco mental multinivel o federal y de respeto de las comunidades autónomas es el que dice qué recursos tenemos, que son los recursos tributarios, y cómo nos los repartimos. Y esta es la diferencia. Necesitamos un sistema que ponga el acento en los recursos tributarios y no en una cantidad fija o no tan fija, pero, bueno, casi fija; esta es la realidad, que lo que hace es determinar la cantidad que se dedica a las comunidades autónomas y, por tanto, si uno tiene más, el otro tiene menos. Entonces, aquí es cuando surge el problema, que es pelearse entre comunidades en lugar de plantear entre todas, juntas, un sistema que ponga el foco en los recursos.

Luego es verdad que, para ser honesta con ustedes y conmigo misma, este pacto, lo que hace es empezar por una comunidad. Yo no sé si se va a quedar en una comunidad, no lo sé, pero, en todo caso, en algún momento hay que romper el *statu quo* o la resistencia a cambiar las cosas, y creo que empezar por Cataluña, bueno, son los azares políticos o el arte de la política. En algún momento hay que aprovechar la ocasión. Pero yo creo que esto pone el acento en lo que es de verdad importante en un país, que es cómo compartimos los recursos del país, que son los recursos de todos nosotros, los recursos de nuestros impuestos. Luego, si quieren, podemos concretar.

Agradezco al representante del Partido Nacionalista Vasco que agradezca mis comentarios. Estoy de acuerdo con algunas de las cosas que ha dicho el representante, en este caso de Esquerra Republicana. Mire, usted me preguntaba: ¿es justo el modelo actual? Pues, señoría, yo huyo de las grandes palabras. Durante mucho tiempo he pensado que, si nuestra Constitución, en lugar de hablar de solidaridad, hablara de nivelación de recursos entre comunidades autónomas, quizá rebajaríamos el tono emocional que nos descoloca un poco y seríamos capaces de hablar con los pies en el suelo. Creo que es mejor hablar de nivelación porque rebaja emociones. La justicia es un término que a mí me viene un poco grande, señoría, porque tiene muchas facetas y a mí me cuesta mucho, no sé, cargar con estos adjetivos, decir: esto es justo, esto es insolidario… No, creo que debemos hacer un esfuerzo todos para saber exactamente de qué hablamos cuando hablamos de justicia o injusticia. Es verdad que es opaco, estamos de acuerdo; también estamos de acuerdo en que falta información y que por esto tiene que ser gradual. Pero he mirado el acuerdo, que lo tengo aquí, y lo que dice es que habrá que formalizar el presente acuerdo, durante el primer semestre del 2025, y establecer un calendario y una definición de los temas concretos a tratar. Por tanto, yo creo que no se trata de, en seis meses, tenerlo todo resuelto, que parece un poco difícil, pero sí de concretar mucho más. Y en esto, claro, si uno quiere avanzar..., porque decir: Quiero ir para allá, bueno, sí, pero ¿por dónde no? Pues esto hay que concretarlo y creo que en eso el acuerdo es prudente.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El Grupo Socialista me ha hecho tres preguntas concretas y se lo agradezco. En cuanto a si esto sirve para superar la crisis, evidentemente, sí. El ejemplo es el pacto, también el acuerdo de investidura y el compromiso de llegar a acuerdos en temas presupuestarios, etcétera. No se trata solo de superar la crisis desde el punto de vista político, sino de calmar a la sociedad, de hablar de lo que nos hace falta. Por lo menos esto es lo que yo he notado en todas mis conversaciones. Desde luego, diez años de *procés* han hecho mucho daño a Cataluña en el sentido económico, en el sentido político y en el sentido social. Por lo tanto, también han hecho mucho daño a España. Otra cosa son las ideas de los que creen que si Cataluña fuera independiente, todas las cosas irían mejor. Es una visión muy respetable, pero creo que después de estos diez años, existe el convencimiento de que la vía no es la de la emoción, el exabrupto y la actividad ilegal, sino la de reconocer que somos España, que somos Europa, que dependemos unos de otros y que hay que ir muy despacito. En este sentido, no sé si podríamos tener un marco común. A mí me gustaría que llegáramos a ello. No sé si es posible. Yo creo, sinceramente, que es difícil, porque el sistema foral, desde luego, está contemplado en la Constitución —y con esto sigo con el cupo—. Por tanto, el marco común completo sería difícil. Además, dicho marco tiene que reconocer muchas diferencias de situación económica, geográfica, y problemas y realidades que tenemos las distintas comunidades autónomas.

Y, hablando desde un punto de vista un poco más ideológico, esta preocupación por lo común, que por lo menos los socialistas tenemos, y que seguramente compartimos con otros, es una lucha un poco larga. Con esto enlazo con lo que usted me ha preguntado sobre si es el cupo. Yo lo que he dicho es que no es el concierto. Porque creo que vale la pena separar lo que es la idea de concierto, que está protegida en la Constitución, de la de cómo se calcula el cupo, que es la aportación final que hacen estas comunidades. Creo que este cálculo es el que, desde luego, es mejorable. Lo he dicho y lo tengo escrito; por tanto, no me voy a esconder. Es difícil pensar que cumple con el 138.2 de la Constitución, que es el artículo que dice que no tiene que haber privilegios económicos y sociales por razón del estatuto. Pero es el cupo. El cálculo del cupo, no es el sistema de concierto. Y, en este sentido, el acuerdo que habla de que esta aportación, de que este porcentaje que se hará de aportación a los gastos del Estado tiene que ser claro y transparente, creo que es un avance, precisamente respecto al cupo, bastante importante. Yo espero que las ganas de transparencia, que son necesarias para llegar a acuerdos, realmente se pongan en marcha y se cumplan. Creo que le he contestado a las tres cuestiones.

Al senador del Grupo Popular, que me ha dicho que es de Murcia, quiero mostrarle mi solidaridad con los problemas. Compartimos un litoral, señoría, los catalanes, valencianos, murcianos y la parte este de Andalucía, muy duro, y que, además, irá a peor, porque decimos que no sabemos qué pasará en el futuro, pero sí sabemos lo que se nos avecina, que seguramente será un empeoramiento del cambio climático, contra el cual tenemos que poner recursos entre todos, de acuerdo con nuestras competencias, para paliar este fenómeno que tenemos encima. Usted ha afirmado una cosa que es cierta, que Esquerra Republicana dijo en el pasado —no sé si aquí— que quiere seguir teniendo lo que popularmente hemos denominado la llave de la caja. Pero, visto el pacto, creo que, por lo menos de momento, han renunciado a ello. *(Rumores).* Bueno, quizá no renuncien en el futuro, como, desde luego, es legítimo no renunciar a una independencia o como el Partido de Vox no renunciará a algo más difícil todavía, en mi opinión, que es eliminar el Estado de las autonomías, las comunidades autónomas. Estas son aspiraciones que uno puede tener cuando está en su habitación.

Usted me preguntaba si me parecía oportuno el momento. Creo que ha mencionado al presidente García-Page. A mí me gustó un artículo que escribió en el que decía que este tema de la financiación era muy enrevesado. Me gusta la palabra. Tiene razón, y esto quizá explica la renuencia a enfrentarse a un tema que hace mucho tiempo que todos conocíamos y que finalmente hemos constatado: que el sistema no sirve. Pero es que, delante de la crisis, ya se vio, y estoy hablando del año 2012 y del año 2015, en los que había ya muchos estudios y trabajos sobre el tema, incluidos algunos comentarios. Ahora, como decía alguien, es el arte de la política; cuando se te abre la ventana, se puede intentar. Y yo creo que esta Comisión está haciendo esfuerzos —o espero que los haga, como ciudadana, en este caso— para aquilatar las consecuencias, pero no con una visión estática, de que nada cambia, no; cada día las cosas van cambiando. Creo que este es un buen momento, porque España crece. Y crece porque crea trabajo. España crece porque hacemos inversiones que queremos que sean productivas y que nos aseguren también un futuro de crecimiento, no solamente en el momento. Nuestra base tributaria se está ensanchando; luego, quizá es el momento. Yo veo las dos cosas. Quizá es el momento de plantearse que sí, que se puede compartir y repartir mejor.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Usted hablaba de un Gobierno central fuerte; desde luego; pero las competencias tienen que estar muy claras y ambos serán muy fuertes. El Gobierno central será fuerte, las comunidades autónomas serán fuertes y ambos serán responsables. Y —esto ya es un deseo— trabajarán para beneficio de todas las personas.

No tengo nada más que decirles. Les agradezco sus comentarios y les deseo un buen trabajo de todo corazón. *(Aplausos)*.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señora Colldeforns i Sol, por su presencia esta mañana aquí ante esta comisión y, sobre todo, por todas las aportaciones realizadas.

Sustanciado el orden del día, se levanta la sesión.

Eran las trece horas y cuarenta y ocho minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

CORTES GENERALES
DIARIO DE SESIONES
SENADO
XV LEGISLATURA
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 1

COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.ª LUISA FERNANDA RUDI ÚBEDA

Sesión el lunes, 18 de noviembre de 2024

ORDEN DEL DÍA

Comparecencia del Presidente del Consejo General de Colegios de Economistas de España, D. Valentín Pich Rosell, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 715/000081. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Cataluña, D. Miquel Puig i Raposo, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 715/000082. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, D. César García Novoa, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000147. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla, D. Francisco David Adame Martínez, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000149. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Se abre la sesión a las once horas y siete minutos.

La señora PRESIDENTA: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías.

En primer lugar, como es habitual, ruego a los portavoces de los grupos que hagan llegan a la presidencia las posibles sustituciones de los miembros de esta comisión.

A continuación, pasamos a la aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior que ha sido repartida. Si no hay ningún reparo, ¿podemos darla por aprobada? *(Asentimiento).*

Queda aprobada.

COMPARECENCIA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA, D. VALENTÍN PICH ROSELL, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 715/000081. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Continuamos con la celebración de las comparecencias.

Aunque seguramente todas sus señorías ya lo recuerdan, reiteraré una vez más que los tiempos establecidos, con la flexibilidad con la que se viene actuando desde la Mesa, son: en primer lugar, treinta minutos para el compareciente; después, cinco minutos para los portavoces, puesto que no se han inscrito senadores autonómicos, y finalmente, el ponente tendrá otra intervención por un tiempo aproximado de quince minutos.

Quiero recordar que han excusado su asistencia las Comunidades Autónomas del País Vasco, de Galicia, de Canarias, la Comunidad Foral de Navarra y la de Madrid. Asimismo, han excusado su asistencia los miembros del Grupo Parlamentario Mixto.

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Damos la bienvenida y agradecemos su disponibilidad al presidente del Consejo General de Economistas de España, señor Pich Rosell, que tiene la palabra.

El señor PICH ROSELL (presidente del Consejo General de Colegios de Economistas de España): Muy buenos días, presidenta y vicepresidentes, senadores, y muchas gracias por invitarme a esta sesión.

Yo solo tengo un objetivo, que es intentar aportar alguna referencia que a ustedes les pueda ir bien para hacer su trabajo. Aquí han pasado otros ponentes, algunos de mi profesión, y he intentado seguir sus intervenciones, que han sido de primerísimo nivel. Yo me veo un poco humilde respecto a ellos. Me van a permitir que yo también haga una pequeña aclaración previa. En tanto que presidente de una organización de más de 50 000 colegas de todo el territorio nacional mi objetivo no es tanto entrar en la polémica, sino intentar dar una serie de referencias que creo que son convenientes y complementarias a las intervenciones de las personas que me han precedido.

Dicho esto, todos sabemos que el sistema de financiación autonómica es un modelo por definición en todos los países descentralizados, de estructura federal como prácticamente es el nuestro —de hecho, su estructura es federal al margen de la terminología jurídica—, que siempre implica un grado de complejidad y de opacidad. De hecho, es opaco el modelo en sí, es opaco el juego de fondos que provoca la financiación y es opaco también cómo los ciudadanos perciben qué impuestos recaen sobre ellos. Dicho esto, todo lo que se haga para intentar introducir un poco de luz, de transparencia al modelo, yo creo que es estratégico.

En este sentido, una de las pocas opiniones personales que voy a dar es la siguiente, y es que creo honradamente que entre los temas más importantes que debe afrontar nuestro país para que exista una mínima tranquilidad institucional que permita a los Gobiernos regionales, locales y estatal hacer bien su trabajo es intentar introducir un poquito de transparencia, hacer alguna corrección al sistema de financiación autonómica, porque esto al menos despejaría alguna variable, por lo que realmente valoro muchísimo el papel que tienen ustedes, senadores de una Cámara de Representación Territorial. Este ha sido el principal

cve: BOCG_D_15_195_1865

motivo que me ha hecho aceptar esta comparecencia, que no es cómoda para mí, y es que todos ustedes saben que en el debate territorial siempre recibe, por todos los lugares, el que está en medio, y al final no sabes si tiene algún sentido.

Hoy a efectos de calidad de la exposición he hecho un pequeño índice que voy a seguir punto por punto. *(Apoya su intervención en una presentación digital).* Doy por supuesto que no voy a utilizar ni la expresión sostenibilidad del sistema ni la palabra solidaridad, porque creo que evidentemente son dos variables, dos objetivos que son necesarios. Es decir, por un lado, si en un país no hay solidaridad entre los diferentes territorios no es un país, y por otro, si tú tienes unas tareas encomendadas de servicio público necesitas la sostenibilidad. Como economista tengo que partir de la premisa de que las necesidades son inmensas, los recursos siempre son limitados y siempre hay un difícil equilibrio, por lo que yo voluntariamente no voy a emplear estas expresiones.

Siguiendo el primer punto, yo iría al siguiente, y es que a partir de una aproximación tranquila te das cuenta de que en estos momentos nuestro modelo de financiación autonómica ya tiene muchos regímenes especiales. Evidentemente, tenemos dos regímenes especiales totalmente consolidados, reconocidos en la Constitución, y yo creo que no hay ninguna persona sensata que ponga en discusión este tema. Pero existen otros regímenes: existe el tema de nuestras islas, la insularidad, que provoca razonablemente un tratamiento especial tanto de ingresos como de gastos, algo que en Canarias está muy consolidado; después tenemos la nueva aportación de las Islas Baleares, y tenemos el tratamiento de Ceuta y Melilla. Por tanto, ya tenemos en estos momentos muchos regímenes especiales, y evidentemente a más regímenes, más complejidad, más dificultad de gestión. En todo caso, la primera idea es que ya tenemos muchos regímenes especiales.

Las dos siguientes proyecciones van juntas, para mí es el tema central, un concepto muy simple. Si uno repasa desde la LOFCA los cinco cambios que hemos hecho a efectos de ir retocando nuestro modelo de Estado autonómico, vemos que hemos pasado de un Estado muy centralizado a un Estado autonómico y evidentemente solo la gestión de cada día te permite ver los matices de las cosas. Cualquier modelo requiere constantemente aproximaciones. Cuando hacemos una ley siempre hay que prever qué desarrollo va a tener. Por definición —por eso las economías muy centralizadas no acaban de funcionar—, en la vida, la economía y la sociedad hay cambios, y siempre es bueno ver que hay acuerdos y reformas de la financiación autonómica.

En ningún momento voy a decir que la evolución de la deuda pública española esté ligada a los cambios de financiación autonómica —esto no lo voy a decir, porque no es así—, pero sí es verdad que a la hora de enfrentarse a aproximaciones, a retoques del sistema de financiación autonómica de régimen común siempre es bueno ver cuál es la situación de la deuda pública y cuál es la deuda que tenemos como país. Así, vemos que realmente en la última reforma teníamos un 53 % de deuda pública sobre PIB. Evidentemente, si el PIB crece mucho, la deuda pública se reduce, y posiblemente el reto más importante que tenemos ahora lo vemos en esta proyección. Nos encontramos con que nosotros tenemos en estos momentos una deuda pública que supera el cien por cien. Llegamos a tener un déficit público del 11 % por el tema de la pandemia y gracias a Dios la economía española ha ido mucho mejor de lo que era razonable pensar en el año 2020. La combinación de los servicios, una parte importante de los cuales solo es turismo, el crecimiento de la población, más las ayudas comunitarias, más el coste de la deuda provocaron que realmente rectificásemos un poquito, como ustedes verán, la deuda pública.

La deuda pública se puede enfocar de dos maneras, esto nos va a condicionar. En cualquier reforma que se haga hay una variable ineludible que es qué efecto puede tener sobre la deuda pública. Desde una posición amable sobre la deuda pública se podría decir que hay otros países que tienen una deuda pública superior, como es el caso de Francia, con los problemas que ya está teniendo con la subida de impuestos. No conocemos cuál va a ser el planteamiento de la nueva Comisión dentro de la Unión Europea, pero otra aproximación amable sería que hay una voluntad de flexibilizar las condiciones. Hay un actor principal que son los mercados. Si son muchos, y estás en ese pelotón con dificultades, no se fijan tanto en ti. Evidentemente, si la Unión Europea hace una lectura amable o facilita o flexibiliza también es más sencillo. Los que realmente tienen que aprobar los exámenes son los mercados internacionales. Ustedes han visto —lo conocemos perfectamente— lo que pasó en la historia reciente de nuestro país, cuando una calificación de la deuda pública negativa implicó una subida de tipos —de la servidumbre de la deuda que decimos los economistas—, lo que provocó un efecto directísimo sobre la capacidad de maniobra de las administraciones públicas. Este dato relevante nos dice que, desgraciadamente, las posibilidades de retocar, contentando a todo el mundo —perdonen esta expresión de todo el mundo— es difícil. Ustedes entenderán perfectamente que era más fácil negociar cuando dabas más a todo el mundo. Ha habido

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 4

una voluntad de arreglar las cosas y era más fácil. A partir de ahora, con la información que tenemos, lo razonable es pensar que en los próximos años no vamos a tener una subida espectacular —ojalá que fuera posible— del PIB que reduzca la deuda acumulada, que nos lleve a un superávit como tiene Portugal. Esto, con la información que tenemos, no es posible. Hemos conseguido reducir la deuda respecto al PIB y el año que viene, posiblemente, bajaremos al 3 % el déficit, pero hay un dato que para mí es escalofriante. Desde 2007 hemos multiplicado prácticamente por tres la deuda pública española. Esto quiere decir que, si preguntáramos a una familia, diríamos que vive por encima de sus posibilidades. Evidentemente, se pueden subir los impuestos, pero todos sabemos que esto tiene unos límites. Por tanto, esto es una restricción de primer orden.

Segundo tema. He dicho que es difícil de entender y, además, es razonable que sea difícil de entender. He puesto tres patas. He dicho que era un poco el modelo, en general. Aquí juegan todas las autonomías en el juego de fondos —no entraré en esto, diré alguna pequeña cosa, porque ya lo han dicho colegas que me han precedido— y después me he referido a los impuestos. Voluntariamente, voy a hablar un poco de los impuestos, porque difícilmente se puede adaptar una solución sin hablar de los impuestos. Hay un dato también que es escalofriante —no sé si esta es la palabra, pero para mí un poquito sí lo es—, un dato que es revelador. Nuestra organización, como entidad de derecho público, edita una guía de fiscalidad autonómica que, humildemente, se ha convertido en un vademécum de referencia para tener una visión global de la fiscalidad. La primera edición tenía 55 páginas y hoy tiene 450 páginas. Esto no es malo ni es bueno. Quiere decir que la fiscalidad autonómica, por definición, debe tener el juego de la competencia, porque si hay autonomía fiscal tiene que haber capacidad. Si ven este cuadro, miren la lista de los impuestos. Ustedes saben que las autonomías reciben el 50 % del impuesto sobre la renta, una parte va directamente a ellas y otra a los fondos, y el 50 % del IVA. Tenemos una serie de impuestos —no quisiera emplear calificativos— un poco pasados de moda. Por ejemplo, impuestos como el ITP y actos jurídicos documentados realmente ahora no tienen demasiado sentido. Cuando teníamos la crisis financiera en los años 2008 y 2009, queríamos que la gente comprara y vendiera pisos y la mera transmisión se pagaba del 6 % al 11 %, pero ahora son impuestos que requerirían un planteamiento nuevo. Porque los impuestos no solo son para recaudar, sino que tienen una parte de instrumento redistributivo —también el gasto puede ser distribuido— que sirva también para fomentar la actividad económica. Entonces, estos impuestos, evidentemente, no son buenos, no facilitan las transmisiones inmobiliarias, por ejemplo.

Aquí tenemos otro problema, porque habrá que reubicar la fiscalidad medioambiental. Esto de los impuestos no es ir añadiendo, porque al final saben ustedes que los impuestos tienen también efectos y hay que ir con cuidado. Estamos en un mundo muy globalizado y podemos discutir si podemos incrementar o no los impuestos; dependerá. También tenemos un problema muy grave, cualquier aproximación que hagamos a la fiscalidad autonómica, más tarde o más pronto, tendremos que sentarnos y habrá que ver qué retoques hacemos.

Aquí también tenemos un problema muy grave. La sociedad, las personas perciben con claridad que el IBI es un impuesto municipal, del ayuntamiento. En cambio, yo creo que en las comunidades del régimen común la ciudadanía no percibe en la declaración de renta dónde van sus impuestos, y en el IVA es imposible, ya saben que es un impuesto comunitario. Por tanto, es complicado todo el tema de la transparencia fiscal para alentar la corresponsabilidad.

Salto a otro tema, las agencias tributarias. En los impuestos, posiblemente, tanto la academia como los profesionales y la sociedad, hemos dedicado muy poco tiempo al papel de las agencias tributarias. Primero, el Gobierno plantea un impuesto, y después intenta que se apruebe en el Parlamento, aunque este impuesto ya sale con algún problema por la fase parlamentaria, que a veces desequilibra un poco. A partir de aquí, el papel de las agencias tributarias es estratégico porque son las que introducen las normas, a través del Gobierno, los reglamentos y, sobre todo, las normas de desarrollo. Son las que hacen la gestión, que es importantísima, son además las que hacen liquidar o autoliquidan, y son las que inspeccionan. Por tanto, prestamos poca atención al papel de las agencias tributarias y es importantísimo.

Por otro lado, estamos en un mundo globalizado, donde hay empresas que son más grandes que países, que tienen más capacidad informática y administrativa. Hoy las agencias tributarias requieren de una gestión de la información y unas inversiones en informática de primerísimo nivel. Cualquier planteamiento que se haga de las agencias tributarias no es un tema menor.

Escuchando las comparecencias, yo creo que hay un cierto convencimiento —esto lo dirán las conclusiones— de que las agencias tributarias autonómicas requerirían tener una información más precisa de dónde actúan y habría que explorar una manera de gobernanza entre agencias autonómicas y agencia estatal, conservando todo lo bueno, porque la lucha contra el fraude fiscal, contra el narcotráfico, contra la

cve: BOCG_D_15_195_1865

evasión, posiblemente, son temas estratégicos. Por tanto, hay que dedicar tiempo a las agencias. He puesto una transparencia para simplificar, donde se ve el número de declaraciones presentadas. Por ejemplo, las declaraciones presentadas en la renta son 23 millones de declaraciones, el impuesto de la renta es un impuesto fundamental. Es un tema al que habrá que dedicarle tiempo y habrá que hacer aproximaciones que permitan ser eficientes y buscar algún tipo de gobernanza que permita un intercambio de información. Aquí no pongo a las entidades locales, porque es otro mundo.

He vuelto a leer el documento de la comisión de los expertos del año 2017. Bien es cierto que prácticamente el 40 % son notas, pero me lo ha leído y me he quedado muy reconfortado porque, prácticamente, las conclusiones a las que llega, los matices que introduce los podemos suscribir. No es excesivamente complejo, por lo que yo los animo a leerlo, aunque no soy nadie para animar. Es un documento que asusta por la magnitud que tiene, pero una vez que te pones te das cuenta de que es un buen documento.

A modo de conclusiones, la primera es que se trata de una situación excesivamente compleja. Hay falta de transparencia, es difícil para los ciudadanos e instituciones. Vuelvo al principio, la Cámara de Representación Territorial es un lugar idóneo para mejorar un poco la transparencia, la corresponsabilidad fiscal, que yo sepa a quién pago y pueda intentar comparar qué servicios me prestan. Los retos que van a venir los próximos años son retos de país, seguro. Hemos tenido experiencias como la del covid o la experiencia traumática para todos de Valencia que demuestran que la vida no va siempre hacia delante, sino que están los famosos ciclos negros que siempre están al lado de la esquina. Por tanto, es necesaria una cierta tranquilidad institucional que permita que nuestros representantes y nuestros políticos gestores puedan centrarse en lo que se tienen que centrar y, al menos, vayamos despejando cosas.

Objetivos económicos. Yo creo que, de las intervenciones que se han producido, salen una serie de acuerdos que son transversales. Hay que dar una vuelta al principio de ordinalidad. Yo creo que, de alguna manera, todo el mundo se da cuenta de que hay que introducir este principio de ordinalidad. Hay otros temas también que son evidentes. No puede ser que las subidas o bajadas de impuestos no lo noten automáticamente las cuentas autonómicas, por el tema de revisar y optimizar la gestión de retenciones y pagos a cuenta. Esto es importantísimo. Y yo añadiría que todo lo que sea reducir la discrecionalidad por parte de la Administración central es bueno. Las reglas del juego tienen que ser transparentes, tienen que ser conocidas, poder ser contrastadas. Respecto a este juego de que yo ahora los subo y yo ahora los bajo, soy de los que piensa que la competencia fiscal en marcos conocidos es buena y tiene que ir ligado con la corresponsabilidad. Es necesario que las personas sepan lo que pasa cuando se bajan los impuestos y qué pasa cuando se suben los impuestos. La discrecionalidad de la Administración central es un tema del que todo el mundo habla, y por tanto habría que hacerlo, creo que no hay impedimentos técnicos para hacerlo. Hay que empezar a darle la vuelta a la cesta de impuestos. Yo sé que con esto se dice que no solucionamos un problema y ya traemos otro. Evidentemente, esto habrá que afrontarlo, porque vuelvo a repetir —aunque solo sea para el tema de la fiscalidad medioambiental, y teniendo en cuenta los condicionantes que tiene el IVA que no permite en principio hacer tipos diferentes— que se podría estudiar. Esto es un tema comunitario, pero hoy sería facilísimo tecnológicamente —si hubiera un mismo tipo, aunque sumara igual al 21 %— que la ciudadanía supiera qué parte de la renta va a un lado y a otro. También tenemos un debate muy complejo en el impuesto de patrimonio y sucesiones. Yo creo que cuando nos calmemos todos tendremos que ir a un modelo de impuestos sobre sucesiones mínimo y el impuesto sobre patrimonio creo que está en discusión en casi todos los países del mundo.

Las agencias tributarias. Hay que fomentar la información, una gestión compartida. Se pueden buscar muchos mecanismos desde el consorcio, no me corresponde a mí, pero esto es estratégico.

Para terminar, de verdad, y no para halagarles sus oídos sino al contrario, creo que la Cámara de Representación Territorial está aquí, tenemos que hacer un esfuerzo para intentar ordenar e introducir unas cuantas ideas de mejora. No sé si esto se tiene que hacer —yo como no soy académico, lo puedo decir con toda tranquilidad—, pero yo creo que alguna comisión transversal sería muy conveniente.

Nada más. Estoy a su disposición.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, señor Pich Rosell, por su detallada exposición.

De acuerdo con lo previsto, entramos en el turno de portavoces de los grupos.

El Grupo Mixto, como he dicho, ha excusado su asistencia. También el representante del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, señor Ferrer, tenía problemas con los aviones y ha excusado, por lo menos, su asistencia a esta primera parte de la comisión.

Por tanto, vamos directamente al Grupo Parlamentario Vasco, señor López Torre.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El señor LÓPEZ TORRE: Gracias, presidenta.

Simplemente le agradezco que esté hoy aquí y la claridad con la que se ha expresado y la positividad también con la que lo ha hecho.

Muchísimas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador López Torre.

En nombre del Grupo Parlamentario Plural en el Senado, el senador Armas González tiene la palabra.

El señor ARMAS GONZÁLEZ: Muchas gracias al ponente, señor Pich.

Ha hecho un repaso, yo creo, bastante detallado de la situación. A mí me hubiera gustado al menos oír su opinión respecto a esta propuesta objeto la comisión y si esa distorsión o esa nueva propuesta que aún, es verdad, no conocemos en detalle, viene a distorsionar demasiado, mucho o poco el sistema que tiene ahora mismo vigente el Estado con respecto al sistema de financiación autonómica.

Coincido con usted en que el tema de la deuda es un tema que yo creo que no se ha valorado suficientemente, porque es algo que, independientemente de que prospere en unos términos o en otros, el sistema va a ser la espada de Damocles del futuro de la financiación pública en España. Creo que eso no se ha valorado suficientemente y, quizá demasiado alegremente, se ha obviado. Pero sí me gustaría conocer, por lo menos someramente, cuál es su visión respecto al objeto de la comisión, que no es otro que el acuerdo entre dos partidos, en este caso, en el ámbito del Gobierno del Estado, y qué podemos esperar tanto con carácter general como las comunidades autónomas involucradas.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Armas González.

En nombre del Grupo Parlamentario Izquierdas por la independencia, senadora Bailac Ardanuy

La señora BAILAC ARDANUY: Muchas gracias, presidenta.

Gracias por su comparecencia, señor Pich, ante esta comisión.

En primer lugar, usted ha empezado señalando la opacidad del sistema actual y nosotros no podemos hacer más que sumarnos a esa observación, a esa crítica, porque venimos ya en esta comisión, en las diferentes sesiones, señalando que ese es uno de los problemas del modelo actual. Es difícil conocer el funcionamiento de los diferentes fondos de suficiencia global, de competitividad y de cooperación. Es difícil de comprender por parte de la ciudadanía cómo operan estos diferentes fondos, pero, en la práctica, lo que sí se acaba percibiendo es, a nuestro modo de ver, la injusticia del modelo de financiación, que repercute en una infrafinanciación crónica para Cataluña. Usted ha mencionado las diferentes reformas que se han introducido al modelo. En ninguna de esas reformas se ha mejorado la situación que denunciamos que sufre Cataluña. Por eso, nuestro grupo parlamentario, nuestro partido político, llegó a un acuerdo de modelo de financiación singular con el Partido Socialista de Cataluña, avalado por la Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español, para revertir esta situación a través de un modelo de financiación singular, que es el que se analiza en esta comisión.

De su intervención, yo me quedo con el análisis que ha hecho del modelo en general y me quedo también con una de sus observaciones, cuando usted decía: hay que dedicar tiempo a las agencias, a analizar el funcionamiento de las agencias y, sobre todo, a que su funcionamiento fomente el intercambio de información y la gestión compartida. Ese es uno de los puntos que habrá que desarrollar en el acuerdo, en sus sucesivas reuniones, para su plena aplicación: cómo hacemos de la Agencia Tributaria de Cataluña una agencia capaz de poder gestionar el reto que supone la financiación del cien por cien de los impuestos que se generan en Cataluña. Sin duda ese es un elemento muy relevante. Seguramente habrá que atender a cuestiones relacionadas con la plantilla de este organismo, que pasará a gestionar una cifra muy relevante de impuestos a partir de la aplicación de este acuerdo. Por tanto, habrá de tener una traducción en términos de plantilla.

Pero también estamos de acuerdo con que otro de los retos que deberá afrontar la Agencia Tributaria de Cataluña es respecto al intercambio de información con la Agencia Tributaria española, no solo para combatir el fraude fiscal, sino también para asegurar que están conectadas las bases de información notariales, entre otras. Por tanto, estamos de acuerdo con que hay que dedicar tiempo a las agencias. En este caso concreto, para poder garantizar una aplicación correcta de este nuevo modelo de financiación singular, hay que muscular la Agencia Tributaria de Cataluña.

Usted, en su intervención, decía que cree que hay un consenso respecto al principio de ordinalidad y que todo el mundo se da cuenta de que hay que introducir ese concepto en la revisión del modelo de

cve: BOCG_D_15_195_1865

financiación autonómica. Yo me atrevería a decir que no sé si todo el mundo está de acuerdo con la aplicación de ese principio, porque cuando ponemos encima de la mesa unos datos evidentes, como son que Cataluña es la tercera comunidad autónoma en aportar a la caja común y la decimoprimera en recibir, se nos dice que intentando modificar esta situación generamos una distorsión al sistema general. Es decir, me gustaría que hubiera un consenso respecto a la introducción del principio de ordinalidad. Me temo que ese consenso no existe a día de hoy y ese motivo, seguramente, es uno de los que explican que se haya recurrido a una solución singular para Cataluña.

Hay otra cuestión que me gustaría mencionar y es en relación con los privilegios fiscales que existen en distintas comunidades autónomas, pues, mientras que en Cataluña se ha acabado con los privilegios fiscales a las rentas más altas, en Madrid se perpetúan y, de hecho, hay investigadores de la OCDE que han definido a la Comunidad de Madrid como un paraíso fiscal interno. Por ello, me gustaría preguntarle también por esa distorsión que existe en el sistema.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, senador Hila Vargas.

El señor HILA VARGAS: Muchas gracias, presidenta.

Bon dia, señor Pich.

Le tengo que decir, en primer lugar, que personalmente como economista, y de Baleares, me hace mucha ilusión poder hablar con usted como presidente del Colegio del Consejo General de Colegios de Economistas.

Quería empezar mi intervención con dos reflexiones políticas previas para contextualizar y después pasar a su exposición. La primera es que me alegro mucho de que usted, como catalán, y yo, como senador, estemos aquí hablando de financiación con toda normalidad y no de independencia. Hemos avanzado mucho, creo yo, y eso es bueno para la sociedad y es bueno para las empresas y para la economía.

La segunda es que, como ve, si se fija en la primera fila de asientos granates, con los cartelitos, no hay representantes de los Gobiernos autonómicos en esta Comisión de Comunidades Autónomas *(El señor Silván Rodríguez: Ni del Gobierno)* a la que están invitados y de la que forman parte, cuando, en teoría, si tanto les perjudicase el acuerdo PSC-Esquerra, deberían estar aquí para dejarlo bien claro. Y no es así, ni lo es en esta sesión ni en las anteriores.

Y otra derivada: si el PP tiene mayoría absoluta en el Senado y gobierna en la mayoría de las comunidades autónomas, cómo es que no ha convocado una Comisión de Comunidades Autónomas de forma multilateral con los Gobiernos autonómicos presentes para plantear un modelo de financiación. Yo creo que la respuesta es clara, y es que no ha conseguido hacerlo, porque cada comunidad autónoma defiende sus singularidades en esta negociación. Así que hemos acabado con una comisión singular para hablar de Cataluña.

El análisis en esta comisión, entiendo, no se puede limitar a un acuerdo entre dos partidos políticos en Cataluña, sino que debemos hacer balance, como ha hecho usted, del modelo de financiación actual y plantear cómo debería ser ese nuevo modelo. Un modelo, el actual, en el que los expertos —usted lo ha ratificado— coinciden en que tiene deficiencias y carencias y que está agotado. Y podemos estar de acuerdo, también en esta comisión, en que ha sido Cataluña, una vez más, la que ha provocado que se inicie la revisión en serio de este modelo; una revisión que beneficiará a todas las comunidades autónomas. Si miramos en la historia las anteriores modificaciones, podemos decir que han sido similares, que la historia se repite y que en esta negociación, como también es habitual en las anteriores, habrá negociaciones multilaterales y bilaterales. Es la historia de la democracia y de los sistemas de financiación de nuestro país.

En el análisis que se está haciendo del acuerdo PSC-Esquerra, coincidiremos en que lo estamos haciendo sin datos, porque no hay ninguno escrito en ese acuerdo. Y yo, como economista, he de decir que a mí, si algo me gusta son los datos y que para hacer un análisis necesito datos, y que si no los tengo, al final acabo haciendo hipótesis y buscando en el pasado datos para proyectar el futuro. ¿Y eso qué supone? Incrementar mucho el margen de error. Y veo que usted en esto ha sido prudente y no ha hecho ninguna proyección de futuro ni ningún análisis. Por eso le quería preguntar, señor Pich, si no cree que sería mejor haber esperado a tener datos, a que se empiece a concretar el acuerdo, para haber hecho esta comisión singular y con datos reales para hacer el análisis.

También quería preguntarle por los ingresos. Se está hablando muy poco o nada de nuevos ingresos para el nuevo modelo de financiación, como si fuese posible hacerlo sin ellos. Le quería preguntar si

cve: BOCG_D_15_195_1865

usted cree que sería posible un acuerdo político de las comunidades autónomas en un nuevo modelo de financiación sin que haya nuevos ingresos. Es decir, que se tengan que repartir la misma tarta que ya había, pero cambiando las porciones que le tocan a cada una. O sea, perdiendo financiación algunas comunidades autónomas para que la ganen otras. ¿Usted cree que eso es posible con nuestra realidad política, si no incluimos nuevos ingresos en el sistema?

Asimismo, creo que en esta negociación se debería introducir la cuestión del *dumping* fiscal, porque alguna comunidad autónoma, aprovechando ventajas que ellas solo tiene, como el efecto capitalidad, por ejemplo, lo está practicando en perjuicio de otras sin que estén en igualdad de condiciones para competir. Quizás el nuevo modelo debería también dar una solución. Me gustaría que nos diese su opinión al respecto. En cuanto a los impuestos, que el *dumping* fiscal aprovecha para eliminar como el impuesto de patrimonio, el de sucesiones y donaciones, creo que estamos siguiendo una tendencia contraria a la que se está marcando por las organizaciones internacionales, donde se están proponiendo impuestos para que las rentas más altas contribuyan al sostenimiento del sistema.

Para la comunidad que represento, Baleares, las mejoras que ha conseguido Cataluña en financiación han supuesto también mejoras para la financiación de nuestras islas. Así que no dudo que Baleares se beneficiará de esta revisión de la financiación y que, como en Cataluña, en Baleares la falta de aplicación de la ordinalidad ha creado un sentimiento de injusticia en todos los ámbitos: sociales, políticos y económicos. Por eso, al igual que la ordinalidad, quería preguntarle: ¿cuál cree que son las nuevas mejoras que se deben introducir en el modelo? ¿Qué opina de avanzar en la corresponsabilidad fiscal?

Al final, de lo que Cataluña habla, como hacemos todos, es de asegurar una financiación que permita prestar los servicios públicos en mejores condiciones para la ciudadanía y las empresas, de asegurar el Estado del bienestar, de que no haya diferencias en su recepción por la ciudadanía, independientemente de donde vivan, de la solidaridad del sistema, de la transparencia para que podamos evaluarlo y comprenderlo, de un sistema que se perciba como justo, que sea robusto para afrontar las crisis y que avance hacia la federalización para mejorar la cogobernanza.

El acuerdo PSC-Esquerra establece que su implantación será gradual y progresiva. Y tengo que decir que a mí me da mucha tranquilidad que al otro lado de la mesa de negociación Estado-Cataluña, esté sentado el president Illa. Confío plenamente en él para que las cosas se hagan bien. Y también le quiero decir alto y claro que lo que es bueno para Cataluña es bueno para nuestro país, entre otras cosas, es una de las locomotoras económicas de nuestro país.

Por último, y como alcalde que he sido, me gustaría que el Senado, como Cámara Territorial, también prestase atención a la financiación local y que no solo habláramos de la autonómica.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Hila Vargas.

Por, último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Foronda.

El señor DE FORONDA VAQUERO: Muchas gracias, presidenta.

Señor Pich, muchísimas gracias por estar aquí.

En primer lugar, quiero decirle que aquí sí han venido los presidentes de las comunidades autónomas y también han venido los consejeros. Quien no ha venido nunca ha sido el Gobierno. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

Independientemente de eso, quiero llevarle desde el año 1977 al 2024. Yo recuerdo el año 1977, aquellos pactos de la Moncloa, donde había un Gobierno en el que estaba un viejo conocido nuestro, que era el profesor Enrique Fuentes Quintana, con el que todos los que somos economistas aprendimos mucho. Este catedrático y ministro les dijo a todos una frase lapidaria: «O hay un gran pacto o la democracia puede venirse abajo». Dijo eso porque sencillamente vio la necesidad de hacer un gran pacto entre todos los políticos. Quiero decirle con esto que este documento de Esquerra Republicana de Cataluña y el PSOE no es un gran pacto entre todos los políticos. Este documento no lo avala ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la Ley de financiación de comunidades autónomas, ni el Consejo Fiscal, ni la Ley de creación de la Agencia Tributaria. Señorías, esta España es una gran empresa y los acuerdos que afectan a la viabilidad de una empresa, sobre todo en el aspecto financiero, deben tener el respaldo de todos los españoles. No estamos pidiendo diecisiete soluciones, estamos pidiendo una, pero para todos.

Julián Marías era un filósofo español que decía que la democracia, como forma de gobierno que reside en el pueblo, no es una forma de vida, ni siquiera una interpretación de esta. Y esto lo decía, puesto que

cve: BOCG_D_15_195_1865

la democracia, bien entendida, debe tener en cuenta al individuo como centro de gravedad, sobre todo, como acreedor de derechos y también como deudor de obligaciones. Y esto es lo que nos lleva a un equilibrio, que es la convivencia dentro de una colectividad. Estamos observando que este Gobierno no sirve con la objetividad que debiera caracterizar al interés general, sino que atiende a razones e intereses particulares, que dejan entrever, señorías, una ausencia de democracia que puede derivar en un mal de difícil retroceso. ¿Se deben firmar acuerdos en democracia? Por supuesto que sí, pero dando cumplimiento a los principios tributarios y constitucionales de capacidad económica, generalidad, igualdad, justicia, solidaridad, progresividad y no confiscatoriedad. Y esto, señorías, no viene en el acuerdo.

¿Qué pasa con el impuesto de sociedades y qué pasa con el IVA y con aquellas sociedades cuyo domicilio fiscal se encuentran fuera de Cataluña? ¿Se van a quedar con él? No nos olvidemos de que el IVA lleva un arancel del 1 % y ese 1 % va a financiar los presupuestos de la Unión Europea. Si ese 1 % no lo da el Estado, ¿lo va a dar Cataluña? ¿O es que detrás de ese 1 %, que es la aportación a la Unión Europea, estamos ante un tema de autodeterminación?

Detrás de esto, lo más grave —lo ha declarado también el presidente— es la financiación singular. Se propone la existencia de un Estado federal. Señorías, fueron los independentistas, el 1 de junio del año 78, y así consta en el *Diario de Sesiones* del Congreso, quienes no lo aceptaron y le cerraron la vía de la autodeterminación. Esa es la realidad.

Este acuerdo rompe el sistema tributario, dinamita el sistema de financiación autonómica, fracciona la Agencia Tributaria con el aumento del fraude fiscal. Nos vamos a encontrar con varios problemas: los cambios ficticios de residencia en terceros países de contribuyentes con domicilios en Cataluña no se van a poder comprobar; los problemas de ejecución de los planes de inspección, señor Pich, de los grandes patrimonios, tampoco; va a ser difícil el control de los grupos empresariales que están radicados en Cataluña y el resto de sociedades fuera; no se va a poder ejecutar el plan de control de grupos consolidados cuando la sociedad dominante esté domiciliada en Cataluña y el resto esté fuera; habrá dificultades en la lucha contra el fraude del IVA; habrá contrariedades en la ejecución de los planes de investigación de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude; se van a paralizar los controles aduaneros. Yo me pregunto si será necesario, previamente, estar rellenando formularios y cumpliendo protocolos para pedir información sobre los delincuentes fiscales que pueden estar en ese territorio. ¿O se imagina, por ejemplo, señor Pich, que tengamos que entrar en un local de un posible defraudador y se tenga que estar discutiendo de quién es la competencia para poder entrar? Además, si Cataluña deja de aportar 13 000 millones y si se quiere dejar ese déficit a cero, con 22 000 millones, como hoy venía en la prensa, uno se teme que eso va a tener la consecuencia de subir los impuestos más de un 30 %, excepto a Cataluña, porque el acuerdo no lo considera. Entonces el resto de los españoles pagaremos el 30 %, pero ellos no.

¿Usted puede entender que con una deuda de 1,626 billones de euros y con el mayor déficit de la Unión Europea nos podemos permitir dejar de ingresar el 50 % de IRPF, el 50 % de IVA, el 42 % de impuestos especiales y el cien por cien de impuesto de sociedades? No. ¿Cómo se va a repartir? ¿Alguien ha dicho cómo se va a repartir? ¿Viene en ese documento cómo se va a repartir la deuda española, cómo se va a repartir el déficit, cómo se van a repartir las prestaciones a la Seguridad Social de desempleo, cómo se van a repartir las jubilaciones? No dice nada. Al final, de cada euro adicional que tenga Cataluña, es un euro menos que tendrán los residentes de otras autonomías.

Cuando hablamos de la ordinalidad, no es quedarse con todo y no ayudar a las regiones menos prósperas. La ordinalidad respeta el principio de solidaridad para que todos los ciudadanos puedan tener unas prestaciones equivalentes. Este acuerdo, señoría, en el argot español se denomina falta de solidaridad o *manca de solidaridat*. Es decir, si alguien no se siente español, difícilmente va a comprender la solidaridad entre los hombres y las tierras de España. La solidaridad solo la entienden los que no son independentistas ni fachas, los que somos demócratas, nacidos y hechos con la España constitucional y monárquica de la que estamos orgullosos. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Foronda.

Finalizado el turno de portavoces, tiene la palabra de nuevo el ponente, señor Pich Rosell.

El señor PICH ROSELL (presidente del Consejo General de Colegios de Economistas de España): Lo primero de todo, muchísimas gracias a los cinco intervinientes.

Yo he partido de la siguiente cuestión. Primero, mi papel. Yo represento a una entidad que está dentro del territorio nacional y he dicho desde el principio que creo que es muy importante, por los retos a los

cve: BOCG_D_15_195_1865

que nos tenemos que enfrentar como país, que sería muy conveniente que aprovecháramos este debate para buscar aquellos puntos de encuentro que nos permitan mejorar en un tema muy complejo, porque, por definición, a veces no hay que perseguir la excelencia, sino que funcione relativamente bien. Y, sobre todo, es muy importante reducir opacidad, porque es necesario que los contribuyentes sepan exactamente qué impuestos pagan, a quién le pagan, y que puedan comparar pagos con servicios y, además, puedan comparar servicios con otros territorios. Esto supone un esfuerzo y hay que aprovechar esta casa, esta comisión en la que están ustedes, para llevar a cabo este debate con el fin de progresar. Yo, humildemente, creo que hay bastantes puntos de acuerdo.

La representante de Izquierda Republicana aludía al tema de los fondos. Las personas que me han precedido han dicho cosas acerca de los fondos, y yo he dicho lo que están diciendo todos. No puede ser que los adelantos y las retenciones se liquiden al cabo de dos años y que haya una cierta discrecionalidad de la Administración en los tiempos. Este es, por tanto, el mensaje principal. Hay que aprovechar esta situación para avanzar.

En cuanto a las agencias tributarias, a mí no me corresponde, pero creo que más claro no he podido ser, he dicho que en los sistemas fiscales se habla poco de las agencias tributarias. Primero, para recaudar el máximo, para poder cuidar con más cariño —perdónenme la expresión— a los contribuyentes cumplidores, para luchar contra el fraude, para luchar contra la evasión y contra las plagas —y he mencionado el tema del narcotráfico— es muy importante el papel de las agencias tributarias. Además, si resulta que esto requiere inversiones inmensas y equipos muy complicados —como he dicho—, aunque he hablado más de las autonomías, es evidente que las agencias tributarias locales requieren un acceso a una información y a una gobernanza común que en estos momentos es mejorable. Dicho esto —aunque esto ya es cosecha mía, que no sé si me corresponde—, a mí, por percepción, me gusta mucho el concepto de consorcio entre administraciones —pero repito que esto es una opinión personal—, que, evidentemente, requiere un acceso a la información, una coordinación. Y a partir de aquí no puedo decir nada más.

La autonomía fiscal implica una capacidad fiscal y que cada uno sea consecuente con las decisiones que toma. Tú puedes tomar la decisión de poner impuestos y posiblemente tendrás más recaudación, y si reduces impuestos, teóricamente —dependerá de la actividad económica— tendrás menos. O sea, cada uno tiene que ser responsable y la ciudadanía tiene que percibir las consecuencias de la toma de posiciones. Por tanto, entre territorios tiene que haber una competencia fiscal en un marco común que sea expresión de la decisión que toman los ciudadanos respecto a las ideas económicas y fiscales. Dicho esto, una homogeneización absolutamente va en contra del principio de autonomía fiscal.

Otra discusión es qué marcos comunes nos damos, y vuelvo a decir que hay una cierta complicación, casi imposibilidad con el IVA, que es un impuesto muy importante por el tema comunitario; en el caso de la renta, tiene juego. Y después he dicho que hay un paquete de impuestos que tendríamos que replantearnos totalmente, porque no fomentan la actividad económica o la complican, como el ITP y actos jurídicos documentados; no tiene ningún sentido pagar por ir al notario y levantar una escritura, no me parece razonable. Tampoco me parece razonable complicar las transmisiones inmobiliarias con un peaje. Existe un debate —que haremos el día que tengamos tiempo y estemos serenos, que yo creo que llegará más pronto o más tarde, porque aquí hay un factor ideológico—: que tendríamos que dar una vuelta al papel del impuesto del patrimonio y al impuesto de sucesiones. A mí me da la sensación de que hay un cierto consenso técnico en que el impuesto de sucesiones tiene un recorrido importante y que habría que poner unos tipos. A partir de aquí, el impuesto del patrimonio, aunque ahora las decisiones que se han tomado son diferentes, yo creo que está un poco en discusión.

No sé qué más decirles.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, señor Pich Rosell, por su presencia ante esta comisión y por habernos ilustrado sobre el tema que se le solicitó.

Finalizada la comparecencia del señor Pich Rosell, vamos a suspender la sesión por dos minutos para despedirle, porque, aunque vamos con adelanto del horario, tenemos aquí ya al siguiente compareciente, y si están también los portavoces de los grupos, yo creo que podríamos inmediatamente después iniciar la siguiente comparecencia.

Se suspende la sesión.

Se suspende la sesión a las doce horas y dos minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 263

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 11

Se reanuda la sesión a las doce horas y seis minutos.

COMPARECENCIA DEL ECONOMISTA Y EXSECRETARIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FONDOS EUROPEOS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA, D. MIQUEL PUIG I RAPOSO, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 715/000082. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Señorías, reanudamos la sesión.

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Damos la bienvenida al economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Catalunya, don Miguel Puig i Raposo.

Agradecemos expresamente al señor Puig i Raposo su presencia esta mañana aquí. Tiene la palabra por un tiempo máximo aproximado, con la flexibilidad habitual que se mantiene en esta comisión, de treinta minutos.

Cuando quiera, tiene usted la palabra.

El señor PUIG I RAPOSO (economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Catalunya): Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias a todos ustedes por haberme invitado aquí a dar mi opinión sobre este acuerdo.

Este acuerdo es corto, pero me voy a referir solo al núcleo central. Es decir, voy a evitar el preámbulo, que entiendo que no tiene vocación de convertirse en un proyecto de ley, y también voy a evitar, por economía de tiempo, no porque sea poco importante, todos los aspectos transitorios. Me voy a centrar en aquellos aspectos que entiendo que tienen voluntad de permanencia. Esto, a mi modo de ver, se divide en dos bloques, en dos conjuntos de acuerdos. Es muy breve y es muy claro lo que dicen, lo que pasa es que, evidentemente, su aplicación se puede hacer de muchas maneras. Los voy a analizar uno a uno y luego, si me permiten, voy a hacer tres consideraciones adicionales.

El primer bloque se refiere al *quantum*, es decir, a cómo se deben distribuir los recursos fiscales que se recaudan en Cataluña. Quizá me consideren una persona ingenua, pero yo creo que lo que acuerdan estos dos partidos es algo en lo que debería ser fácil construir un consenso, muy fácil, porque estos dos partidos lo que han hecho ha sido acordar cuatro cosas. La primera es que, con estos recursos fiscales, para entendernos, con los impuestos de los catalanes, los catalanes deben pagar los gastos en los que haya incurrido el Estado en su beneficio. Me parece que esto es de sentido común, no puede discutirlo nadie y, por tanto, no hacía falta decirlo.

Respecto a la segunda, se dice que, puesto que Cataluña tiene una renta *per cápita* más elevada que la media española, de estos recursos se debe detraer una cantidad adicional en concepto de solidaridad. Parece que tampoco esto es muy discutible. No entiendo cómo se ha podido decir que este acuerdo es insolidario, cuando dice explícitamente que los catalanes tienen que aportar una cantidad adicional a lo que pagan, y por tanto, no se está cuestionando la existencia de un déficit fiscal —como he oído decir— puesto que si tú pagas más de lo que cuesta lo que has recibido, obviamente estás teniendo un déficit.

La tercera cosa que se acuerda es que esta segunda parte tiene que ser explícita, tiene que decirse: esta cantidad, por este motivo. Ustedes saben perfectamente que una de las críticas más importantes que se hace al actual sistema de financiación de régimen común es la opacidad. Esto es algo universal, casi todos los comparecientes que han venido aquí a este estrado han criticado la opacidad del sistema, y si no lo han hecho es porque no se han referido a este tema. Por tanto, que un acuerdo diga que esto tiene que ser explícito me parece que es un paso adelante y es positivo.

La cuarta cosa que se dice es que se debe respetar la regla de la ordinalidad. Otra vez más, una crítica prácticamente unánime al sistema actual es que no se respeta el criterio de ordinalidad y todos los comparecientes que se han referido al tema han criticado el sistema actual porque no respeta la norma de la ordinalidad.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 12

No se dice nada más en este acuerdo. No se dice nada más. No se dice que Cataluña va a recibir mucho más dinero ni mucho menos dinero. Se dicen estas cuatro cosas. Yo pienso que si alguien de fuera del sistema español viniera aquí y dijera que alguien ha acordado esto, debería decir ¡Ah!, ¿pero es que no se aplicaba? ¿Es que estas cuatro cosas no se aplicaban? ¿Cómo es posible que se tenga que llegar a este acuerdo muchos años después del funcionamiento del sistema? Por tanto, insisto que más bien lo que hay que decir es: ya era hora, ya era hora de que alguien dijera que en el sistema de financiación autonómica se deben cumplir estos cuatro principios. Por otra parte, como luego diré, me sorprendería mucho que estos cuatro principios se aplicaran a Cataluña y no se aplicaran al resto de comunidades autónomas, sobre todo a las que están perjudicadas por la violación de la regla de la ordinalidad.

Tampoco entiendo, se lo debo decir, las conjeturas que se han hecho sobre el impacto de estos acuerdos respecto a los ingresos fiscales de la Generalitat de Catalunya. No entiendo por qué se tienen que hacer conjeturas cuando estamos hablando de unos principios perfectamente suscribibles por todo el mundo, no solo suscribibles, sino urgentes; no entiendo por qué se tienen que hacer conjeturas. Además, debo decirles que las conjeturas razonables que se han hecho aquí me han parecido muy poco razonables, la verdad, muy poco razonables.

Vayamos al segundo acuerdo, al segundo bloque de acuerdos, que, a diferencia del primero, este sí es muy opinable, y la prueba de que es opinable es que los dos partidos que lo han firmado tenían opiniones distintas sobre este asunto. Este asunto es cómo se gestionan los impuestos en Cataluña. Ustedes saben perfectamente que Esquerra Republicana partía del punto de vista de que esto lo debería gestionar la Agencia Tributaria de Cataluña y el PSC-PSOE partía de la base de que se tenía que gestionar mediante un consorcio. Por tanto, es evidente, no voy a decir lo contrario, que este es un tema debatible. Lo que pasa es que estos dos partidos han acordado en este asunto que tiene que haber una delegación de competencias del Estado, de la Administración General del Estado, a la Generalitat de Catalunya para que administre los impuestos estatales en Cataluña. Se ha debatido si esto es un concierto o no es un concierto como el vasco o como el navarro. En mi opinión, los que opinan que es un consorcio tienen razón, porque en la práctica esto es un concierto. Pero también tienen razón los que dicen que esto no es un concierto, porque jurídicamente no es un concierto. La diferencia es de quién es la potestad originaria de los impuestos. En este caso, estamos hablando de una delegación de funciones, pero los impuestos siguen siendo estatales y es al Estado a quien le corresponden estos impuestos. Otra cosa es que delegue esa función a las comunidades autónomas. Insisto, no creo que dé para más el debate sobre si esto es un concierto o no es un concierto.

Entiendo y creo que son perfectamente comprensibles las críticas y las manifestaciones de inquietud que se han hecho sobre este acuerdo, puesto que pone en riesgo el sistema actual de recaudación de impuestos en España y, por tanto, la continuidad de la Agencia española de Administración Tributaria, que es una agencia que funciona razonablemente bien. Lo comprendo perfectamente, porque, evidentemente, si esto se hace mal puede provocar problemas. Sin ninguna duda, no hace falta tampoco alargarse sobre este asunto.

No entiendo, en cambio, las críticas que se han hecho desde este mismo lugar, desde esta misma posición, diciendo que este cambio tiene una motivación puramente política y no lo tiene técnica, como si la técnica fuera superior a la política; como si un acuerdo o una decisión política, por el solo hecho de ser política fuera inferior a una decisión técnica. Yo creo que esto es un solemne error. Son dos cosas distintas: una cosa es la política y otra cosa es la técnica. El lenguaje de la política es la ley; el lenguaje de la técnica, para entendernos, son las matemáticas; son cosas distintas. Efectivamente, la única razón por la que se ha llegado a este acuerdo, este segundo acuerdo, es política, perfectamente legítima; discutible, naturalmente, pero legítima. Es tan sencillo como lo siguiente: cuando se les pregunta a los ciudadanos de Cataluña quién querrían que gestionara sus impuestos, dos de cada tres contestan que la Generalitat de Cataluña y uno de cada cuatro contesta que el Estado, quien dice el Estado quiere decir la Administración General del Estado. Esta es la razón y no hay otra, pero es una razón política, para eso hacemos leyes. La función de los técnicos, por tanto, no es oponerse a una decisión política, es hacer que esa decisión política funcione. Entonces, lo que tenemos que preguntarnos es: suponiendo que este acuerdo se traduzca en una ley y, por tanto, los impuestos de los catalanes sean gestionados por la Administración Tributaria de Cataluña, o sea por la Generalitat de Catalunya, ¿puede funcionar tan bien como lo que tenemos ahora? Yo pienso que sí y creo que, además, se puede argumentar que es perfectamente posible.

La prueba es, en primer lugar, que en España hay cuatro diputaciones, alguna muy pequeña, que está gestionando todos los impuestos del Estado y, que yo sepa, no pasa nada, y algunas de esas diputaciones son muy pequeñas. Y, en segundo lugar, en Alemania, los impuestos federales son recaudados

cve: BOCG_D_15_195_1865

exclusivamente por los *länder*, y algún *land* es muy pequeño y, que yo sepa, no pasa nada, no ha quebrado la República Federal Alemana. Es más, si miramos las estadísticas, veremos que el grado de fraude fiscal en Alemania es menor que en España. Ergo, es posible hacerlo. ¿Es posible hacerlo mal? Sin duda. ¿Es posible hacerlo bien? Sin duda también. Entonces, ¿qué necesitamos? Necesitamos un concepto que aparece en el acuerdo de estos dos partidos, que es la cooperación, es decir, a mí no me cabe la menor duda de que, si esto se convierte en ley, tiene que haber una cooperación entre la Administración tributaria española y la Administración tributaria de Cataluña para compartir sus bases de datos, entre otras cosas. Tiene que ser transparente; no hay ninguna duda. Estamos haciendo un esfuerzo enorme para compartir bases fiscales internacionalmente, y lo que no vamos a hacer —entiendo yo— es fraccionar la información fiscal en España; es que no me cabe en la cabeza. Piensen una cosa, yo no soy político, pero he pasado una buena parte de mi vida profesional trabajando con políticos. Me caben muchas cosas en la cabeza, muchas, porque tengo muchos años, pero esto no me cabe en la cabeza. No me cabe en la cabeza que vayamos a fraccionar la información fiscal, porque eso sería un suicidio.

Insisto en que estoy a su disposición para las preguntas que quieran formularme. Pero estos son mis comentarios sobre los acuerdos. Ahora, si me lo permiten, voy a hacer tres consideraciones finales.

La primera consideración final es sobre el tema de la constitucionalidad. Se ha discutido mucho si esto es constitucional o inconstitucional. Yo no soy un constitucionalista, soy economista, pero la verdad es que cuando trabajé en la Generalitat y preparamos un documento de base para lo que se denominó —creo que desacertadamente— el financiamiento singular de Cataluña, tuvimos mucho interés en estudiar su constitucionalidad. Eso se estudió a fondo por constitucionalistas, que concluyeron que era perfectamente constitucional. Lo único que les puedo decir es que yo leí esos argumentos, que me parecieron muy convincentes y que estaban basados fundamentalmente en sentencias del Tribunal Constitucional que venían a decir que el Estado tiene una enorme flexibilidad para decidir cómo ejecutar sus competencias y, concretamente, tiene flexibilidad para decir que su competencia fiscal la puede delegar a otra Administración pública. Y, de hecho, en España hay, como mínimo, un impuesto que es del Estado y que es administrado por algunas comunidades autónomas. Es un pequeño impuesto, el impuesto sobre el depósito de residuos, sobre el que el Gobierno español decidió que las comunidades autónomas que quisieran administrarlo lo podían hacer. Y, si no me equivoco, hay seis comunidades autónomas que lo gestionan. Es un impuesto pequeño, pero, desde el punto de vista jurídico y de la competencia en el ejercicio de sus funciones, es exactamente lo mismo delegar la competencia en un impuesto pequeño que en un impuesto grande. Por tanto, insisto, hay sentencias del Tribunal Constitucional que avalan la posibilidad de que la Administración Central del Estado delegue sus competencias fiscales en las comunidades autónomas y hay un antecedente que está funcionando y cuya su constitucionalidad nadie ha cuestionado.

La segunda observación que quisiera hacer es sobre el tema de la extensión a otras comunidades autónomas. En el acuerdo que estamos considerando no se hace mención a este asunto. Parece lógico; son dos partidos catalanes que hablan de Cataluña y se refieren a Cataluña, y parecería hasta de mala educación referirse al resto de España, podría ser malinterpretado, pero cuando nosotros estudiamos este asunto en la Generalitat, no nos cupo ninguna duda de que este modelo era extensible al resto de España, y así lo consignamos por escrito. Si ustedes me preguntan mi opinión, les diré que, por supuesto, si este modelo se convierte en ley, será extensible a todas las comunidades autónomas. ¿Cómo va a tolerar una comunidad autónoma distinta de Cataluña que se aplique el principio de ordinalidad a Cataluña y no a ella? ¿Cómo lo van a permitir Valencia, Baleares, Murcia o Andalucía? Los principios que he dicho antes son principios tan básicos, tan lógicos, que no es pensable aplicarlos solo a una parte de España; se tienen que aplicar a todos y es urgente, y lo que nos tenemos que preguntar es cómo es que no se han aplicado antes. Y ustedes me dirán: Si es extensible, ¿por qué se llama singular? Ya les he dicho que a mí lo de la singularidad no me gustó. Esa denominación no me gusta, lo que pasa es que en Cataluña es una denominación relativamente popular, hasta el extremo de que el Partido Popular de Cataluña se ha presentado a dos elecciones autonómicas proponiendo en su programa electoral una financiación singular para Cataluña. Por tanto, si a alguien le molesta la terminología de singular —a mí, desde luego, me molesta algo— tolérenla pensando en que hay muchos antecedentes y que era para que se entendiera en Cataluña de lo que estamos hablando.

La última observación es sobre la oportunidad. He oído a algunos de los que me han precedido decir: Hombre, estas no son maneras de empezar una reforma del sistema de financiación autonómica. Esto no son maneras; no puede ser que los partidos catalanes se reúnan y pacten una cosa y que esto sea el desencadenante de una modificación de la financiación autonómica. Deberíamos haberlo hecho de otra manera; esto se tiene que hacer de otra manera: nos tenemos que reunir todos, tenemos que buscar

cve: BOCG_D_15_195_1865

expertos, tenemos que coincidir en los objetivos, en la manera, etcétera. Señorías, claro, no les voy a decir que no, lo que pasa es que esto nunca ha funcionado así. Esto ya lo hemos hecho, ya lo han hecho ustedes. Llevan años convocando expertos, reuniéndose todos, y esto no va así. Y les diré una cosa: es que normalmente no es así. La política se hace a base de empujones, de situaciones críticas, de presiones, de oportunidades. Se hace así. Creo que fue Bismark quien decía que hay dos cosas que es mejor no saber cómo se hacen: las salchichas y las leyes.

En definitiva, en el sistema de financiación autonómica hay un acuerdo que se tiene que reformar. Sobre la mesa hay un acuerdo de dos partidos catalanes que dicen, por una parte, cosas de absoluto sentido común y, por otra, algo discutible pero perfectamente legal. A mí me parece que lo que hay que hacer con este documento es utilizarlo positivamente, porque el sistema de financiación autonómica necesita urgentemente de las cosas que se ponen en este acuerdo. Por tanto, creo que la actitud buena es la actitud positiva de decir: esto es una oportunidad. No se va a hundir el mundo; si lo hacemos bien, no tiene por qué hundirse el mundo y las cosas pueden funcionar mejor. Esto es todo lo que les quería decir.

Muchas gracias por su atención.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, señor Puig i Raposo.

Finalizada su intervención, iniciamos ahora el turno de portavoces de los grupos.

El Grupo Mixto, como ya he dicho anteriormente, ha excusado su presencia.

Por el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el señor Ferrer, también se ha excusado por llegar tarde por problemas en el medio de transporte.

Por el Grupo Parlamentario Vasco, señora Etxano.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, señor Puig. Buenos días.

Le agradezco la claridad de la exposición de lo que es el acuerdo político alcanzado entre Esquerra y el Partido Socialista de Cataluña.

No le haremos ninguna pregunta.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.

En nombre del Grupo Parlamentario Plural en el Senado, senador Armas González.

El señor ARMAS GONZÁLEZ: Muchas gracias, presidenta.

Quiero dar las gracias especialmente al señor Puig porque empiezo a entender algo más de los entresijos de este acuerdo. Realmente nos surgen muchas dudas y muchas reflexiones sobre algunas cuestiones que usted ha apuntado, sobre cómo se gestionan, la razón política o técnica, la variabilidad de lo política y lo técnico y la necesidad de la cooperación entre el Gobierno de España y Cataluña en este sentido. Y me quedo casi con lo último: creo que cuando nos pongan sobre la mesa cómo se pretende hacer y sus consecuencias, si lo hacemos bien, quizá todos entenderemos todo esto un poco mejor. Para mí, hacerlo bien es hacerlo de tal manera que los ciudadanos en general, independientemente de dónde vivan, se sientan conformes y bien tratados; que cualquier decisión que se tome no esté en la clave de quitar a unos para dar a otros, siendo muy simplista. Si eso se hace bien, supongo que estará lo suficientemente bien evaluado —como usted decía antes— en términos matemáticos y no tanto en términos políticos, porque hay una evidencia: los términos políticos casi todos los conocemos; lo que no sabemos muy bien son los términos matemáticos que lleven como consecuencia que este Estado del cual nos hemos dotado en este país no se vea vulnerado.

Me han valido muchísimo sus reflexiones y sus apreciaciones, tanto políticas como técnicas.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Armas González.

A continuación, en nombre del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, senadora Bailac.

La señora BAILAC ARDANUY: Moltes gràcies, presidenta.

En primer lloc, voldria donar les gràcies per la seva compareixença al senyor Puig. Creiem que ha estat una compareixença molt clara, molt pedagògica, en la línia de les intervencions que el senyor Puig acostuma a fer quan es refereix a aquesta qüestió i suposem que també a d'altres.

I en primer lloc voldríem destacar l'oportunitat —que vostè ha manifestat— la seva opinió sobre l'oportunitat d'aquest acord. I vostè ha recordat, doncs, que en política els avenços es fan a partir del

cve: BOCG_D_15_195_1865

sorgiment d'oportunitats, d'ocasions crítiques que empenyen a canviar l'estat de coses; un estat de coses que, des de l'independentisme, però també des del catalanisme polític, s'ha identificat com a injust en relació al finançament de Catalunya en les últimes dècades. I, per tant, doncs és d'obligació que, quan sorgeixen aquestes oportunitats, els diferents actors polítics posin al servei d'avançar i de trencar amb les situacions injustes quan tenen oportunitat de fer-ho. I això ni més ni menys, és el que ha fet la nostra formació política, Esquerra Republicana de Catalunya: doncs utilitzant una oportunitat política molt valuosa per plantejar un nou model de finançament singular per a Catalunya, que canviï l'estat de coses actuals que considerem que és injust.

Recordem que hi ha hagut altres ocasions, altres oportunitats, en què aquesta injustícia s'hauria pogut resoldre. La inicial, la primigènia, en el moment de la negociació de la Constitució espanyola, on s'estableix un sistema, en el cas del País Basc i de Navarra, i Catalunya, no pot o no vol, però el cas és que no aconsegueix, entrar dins d'aquesta consideració d'un règim de concert econòmic. Posteriorment, amb la modificació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el 90 % dels diputats i de les diputades del Parlament de Catalunya aproven un text que ja estableix un model de finançament específic per a Catalunya que acabi amb la situació d'infrafinançament que ve patint les anteriors dècades i per un acord polític —en el nostre cas, el considerem un acord polític molt inoportú—. Doncs en aquell cas, Artur Mas i Rodríguez Zapatero decideixen eliminar aquesta qüestió de l'acord polític àmpliament majoritari com he dit que existia a Catalunya per millorar doncs l'estat de coses actuals. I ara som davant de la tercera oportunitat, vostè ha dit si vingués un observador extern diria: Com és que això no ha estat possible abans? i que ja era hora que existís un model de finançament que complís amb aquests quatre criteris que vostè ha mencionat a ulls de tothom, evidents. I, per tant, doncs, som davant d'aquesta nova ocasió crítica, aquesta nova oportunitat, que ens ha de fer d'una vegada i per totes, acabar amb la situació d'injustícia que pateix Catalunya en relació al seu finançament.

Però crec que també, en segon lloc, vostè a la seva intervenció ha contribuït a desmuntar algunes de les pors no fonamentades que s'han esgrimit sobre aquest acord, que és un acord que si el podem estar debatent i analitzant en el grau de detall en el que ho estem fent en aquesta comissió és perquè és un acord públic i, per tant, doncs a qui ha qüestionat la seva opacitat o que respon doncs a interessos obscurs, tot això queda desacreditat en el moment en què coneixem la lletra petita, la concreció d'aquest acord polític. I, per tant, aquestes pors infundades, fonamentades, doncs amb una determinada ideologia que vostè ha pogut aquí desgranar i que jo destacaria, doncs, quan vostè diu que aquest acord, si s'aplica bé, pot funcionar bé, i per tant, ha contribuït amb algunes de les seves afirmacions a desmuntar aquest doncs temor de que amb aquest acord «se rompe Espanya». Jo no sé si aquest acord trenqui Espanya o no la trenqui, però el que és evident és que vostè ha donat arguments de sobres per invalidar alguns dels arguments que s'esgrimeixen en contra d'aquest acord.

I per últim, doncs subratllar que, com vostè deia, aquest acord serà beneficiós en la mesura en què s'apliqui bé, en què se'n fes-hi una bona aplicació. I d'aquí la nostra exigència, l'exigència d'Esquerra Republicana, perquè aquest acord es compleixi, d'una manera rigorosa, calenderitzada, pautada, àgil, ràpida, per poder acabar, doncs, immediatament amb el dèficit fiscal i amb l'infrafinançament que pateix Catalunya, però, en tot cas, assenyalant que, com que és un acord i n'estem convençuts que és bo per a Catalunya, reclamem que la seva aplicació es pugui fer de manera immediata, pautada. Haurà de ser una aplicació progressiva, ja ho han dit moltes vegades, per la complexitat de la qüestió que tenim entre mans, però que estem segurs que un cop s'apliqui, serà un acord bo per a Catalunya i els catalans i les catalanes que a dia d'avui pateixen l'infrafinançament també dels serveis públics, que sabem que per poder-se prestar amb una major qualitat requereixen de tots aquests recursos addicionals que Catalunya genera i que, a dia d'avui, no queden amb benefici de la millora d'aquests serveis públics.

Res més. Moltes gràcies.

Muchas gracias, presidenta.

En primer lugar, quiero dar las gracias al señor Puig por su comparecencia. Consideramos que ha sido muy clara, muy pedagógica, en la línea de las intervenciones que el señor Puig acostumbra a hacer cuando se refiere a esta cuestión, y suponemos también que a otras.

En primer lugar, queremos destacar la oportunidad —que usted ha manifestado— de este acuerdo. Ha recordado que, en política, los avances se hacen cuando surgen las oportunidades, las ocasiones críticas que nos invitan a cambiar el estado de las cosas; un estado de las cosas que, desde el independentismo, pero también desde el catalanismo político, se ha identificado como injusto en relación con el financiamiento de Cataluña en las últimas décadas. Y, por tanto, es de obligación que, cuando surgen estas ocasiones,

cve: BOCG_D_15_195_1865

los diferentes actores políticos se pongan al servicio de avanzar y de romper con las situaciones injustas cuando tienen la oportunidad de hacerlo. Y eso es, ni más ni menos, lo que ha hecho nuestra formación política, Esquerra Republicana de Catalunya: utilizar una oportunidad política muy valiosa para plantear un nuevo modelo de financiamiento singular para Cataluña que cambie el estado de cosas actual, que consideramos que es injusto.

Recordamos que ya ha habido otras ocasiones y otras oportunidades en las que esta injusticia se podría haber resuelto. La primera fue el momento de la negociación de la Constitución española, donde se estableció un sistema en el caso del País Vasco y Navarra, y Cataluña no pudo o no quiso, pero no consiguió entrar en esta consideración de un régimen de concierto económico. Posteriormente, con la modificación del Estatuto de Cataluña, el 90 % de los diputados y diputadas en el Parlamento de Cataluña aprobaron un texto que ya establece un modelo de financiamiento específico para Cataluña que acabe con la situación de infrafinanciamiento que sufre desde las últimas décadas, y, por un acuerdo político que consideramos muy inoportuno, en ese momento Artur Mas y Rodríguez Zapatero deciden eliminar este tema del acuerdo político ampliamente mayoritario en Cataluña para mejorar el estado de cosas actuales. Y ahora estamos en la tercera oportunidad. Como usted ha dicho, si viniese un observador externo, se preguntaría cómo es que esto no ha ocurrido antes y diría que ya era hora de que existiese un modelo de financiamiento con estos cuatro criterios que ha mencionado. Por tanto, estamos ante una nueva ocasión crítica, ante una nueva oportunidad que se debe aprovechar para terminar con la situación de injusticia de Cataluña en relación con su financiamiento.

En segundo lugar, en su intervención ha contribuido a desmontar algo de lo que se había dicho de forma no fundamentada relacionado con este acuerdo. Si podemos debatir y analizar el acuerdo con el detalle con el que lo estamos haciendo en esta comisión es porque es un acuerdo público importante. Para aquellos que han condicionado o cuestionado su opacidad, todo eso queda desacreditado desde el momento en el que conocemos la letra pequeña de este acuerdo político. Por tanto, esto viene de determinadas ideologías que usted ha ido desgranando aquí. Yo destacaría que, como usted dice, si este acuerdo se aplica bien, puede funcionar bien. Con algunas de sus afirmaciones ha contribuido a desmontar este temor de que con este acuerdo se rompe España. Yo no sé si este acuerdo rompe España o no, pero lo que es evidente es que usted ha dado argumentos de sobra para invalidar algunos de estos argumentos que se esgrimían en contra de este acuerdo.

Por último, deseo subrayar que, como usted decía, este acuerdo será beneficioso en la medida en que se aplique bien, que se haga una buena aplicación de él, y de ahí la exigencia de Esquerra Republicana para que este acuerdo se cumpla de forma rigurosa, calendarizada, pautada, ágil y rápida para poder terminar inmediatamente con el déficit fiscal y el infrafinanciamiento que sufre Cataluña, pero, en todo caso, como es un acuerdo que estamos convencidos de que es bueno para Cataluña, reclamamos que su aplicación se haga de forma inmediata y pautada. Tendrá que ser una aplicación progresiva, como hemos dicho muchas veces, por la complejidad de la cuestión que tenemos entre manos, pero estamos seguros de que una vez que se aplique será un acuerdo bueno para Cataluña, los catalanes y las catalanas que actualmente sufren los infrafinanciamientos de los servicios públicos. Sabemos que para poder dar servicios de mayor calidad se necesitan todos estos recursos adicionales que Cataluña genera y que, a día de hoy, no están yendo en beneficio de la mejora de estos servicios públicos.

Nada más. Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la senadora Briones Morales.

La señora BRIONES MORALES: Gracias, presidenta.

Gràcies, presidenta.

Senyor Puig, benvingut. Gràcies per vindre i gràcies per la seva intervenció.

En primer lloc, volia aprofitar aquesta primera intervenció després de la pitjor catàstrofe que hem viscut els valencians per a reconèixer la solidaritat de tota Espanya i continuar advocant per la unitat de totes les administracions. Afortunadament, comptem amb el compromís del govern d'Espanya per a respondre, reconstruir i per alçar-nos amb més força com hem fet altres vegades en la història i així serà.

Señor Puig, bienvenido. Gracias por venir y gracias por su intervención.

En primer lugar, querría aprovechar esta primera intervención después de la peor catástrofe que hemos vivido los valencianos para reconocer la solidaridad de toda España y continuar abogando por todas las administraciones. Afortunadamente, contamos con el compromiso del Gobierno de España para poder reconstruir y alzarnos con más fuerza, como hemos hecho otras veces en la historia, y así será.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 17

Tras varias sesiones que están resultando muy positivas, se está poniendo en evidencia la intencionalidad del Partido Popular y el verdadero objetivo que traen, que no es otro que boicotear el acuerdo y el posible avance de un nuevo modelo de financiación. Nuestra percepción, la del Partido Socialista y la del Grupo Parlamentario Socialista, es diametralmente opuesta, y es que los argumentos de viabilidad del acuerdo y de la posibilidad de ser un modelo extensible al resto de comunidades autónomas superan todos aquellos mensajes vacíos de ruptura de España, de inconstitucionalidad o de insolidaridad. Y es que, para hacer viable el acuerdo, es necesario abrir el debate sobre un sistema que garantice el estado del bienestar y que, además de transparente y justo, hable de corresponsabilidad fiscal y que garantice los recursos para hacerlo efectivo; que no solo hable de gastos, sino que tenga en cuenta los ingresos y quién y cómo se recauda.

Nosaltres, els valencians, d'això sabem alguna cosa. En la Comunitat Valenciana va a haver-hi un temps on tota la societat es va posar d'acord en la reivindicació d'un model de finançament just tot a una. Reclamàvem un nou sistema que reconegués la infrafinanciació de la comunitat, però sempre partint de la corresponsabilitat fiscal. Eixe consens el va trencar el senyor Mazón en coalició amb l'extrema dreta quan va renunciar a un sistema tributari just; quan una de les primeres mesures que va prendre va ser abaixar els impostos a les rendes i patrimonis més alts, apostant per la descapitalització de les arques públiques de la forma més injusta amb un regal fiscal de més de mil milions en la legislatura, copiant així, l'exemple de la senyora Ayuso a Madrid i el seu exercici de dúmping fiscal.

Li vaig a fer una primera pregunta: quines conseqüències pot tindre un comportament així? Creu vostè que es pot mantindre en una posició creïble de reivindicació enfront de l'Estat i la resta de comunitats autònomes?

Nosotros, los valencianos, de esto sabemos algo. Hubo un tiempo en el que toda la sociedad se puso de acuerdo en la reivindicación de un modelo de financiamiento justo. Reclamábamos un nuevo sistema que reconociese la comunidad, pero siempre partiendo de la corresponsabilidad fiscal. Ese consenso se rompió. Lo rompió el señor Mazón, en coalición con la extrema derecha, cuando anunció un sistema tributario justo; cuando una de las primeras medidas que tomó fue bajar los impuestos a las rentas y patrimonios más altos, apostando por la descapitalización de las arcas públicas de la forma más injusta, con un regalo fiscal de más de mil millones en la legislatura, copiando así el ejemplo de la señora Ayuso en Madrid y su ejercicio de dumping *fiscal.*

Le voy a hacer unas preguntas: ¿qué consecuencias puede tener un comportamiento así? ¿Cree usted que se puede mantener en una posición creíble de reivindicación en el Estado y el resto de las comunidades autónomas?

En definitiva, ¿qué papel debería tener la corresponsabilidad fiscal en un nuevo modelo de financiación autonómica?

Señor Puig, en su intervención ha coincidido con otros comparecientes en que este es un acuerdo político que todavía necesita de concreciones, pero que respeta claramente el marco constitucional. Nos ha quedado muy claro que la propuesta no es un cupo, por mucho que lo repitan las señorías del Partido Popular. Decía usted que lo pactado no es un concierto, como el vasco o el navarro, sino que es un pacto fiscal, es una financiación singular y es una propuesta extensible al resto de comunidades autónomas que pueden aspirar a pactos similares. Es un acuerdo que habla de solidaridad bien entendida —en eso también ha incidido usted—, y lo recordaba el pasado jueves también el presidente Illa. Este es un acuerdo que avanza en un modelo para que nadie tenga privilegios, y es que ser solidarios y justos implica construir un modelo de financiación que tenga en cuenta las peculiaridades de cada uno de los territorios. En eso consiste la singularidad. En este sentido, señor Puig, quiero preguntarle también ¿cómo considera usted que podrían compatibilizarse las necesarias bilateralidad y multilateralidad a la hora de articular un nuevo modelo de financiación autonómico?

Ha habido también aquí un amplio consenso en cuanto a que estamos ante una oportunidad real de cambio del modelo, porque es un modelo caduco; de todos menos del Partido Popular, que, dependiendo de cuándo y dónde, defiende una posición u otra. Yo sé que les molesta, pero nos seguimos preguntando por qué, teniendo mayoría absoluta, les caducó y no lo cambiaron. Sabemos por qué. Porque no tienen modelos y, depende de dónde esté el señor Feijóo, dice una cosa o dice otra. Es evidente que no quieren comprometerse, que no tienen un modelo de país, que no saben y que no quieren armonizar una España diferente.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Todos recordamos —al menos los valencianos— que el Gobierno en 2013, en una respuesta parlamentaria, el señor Montoro se atrevió a decir que la Comunitat Valenciana estaba bien financiada, que estaba en la media. Bien, para las valencianas y los valencianos se abre un camino al cambio de un modelo en el que somos grandes damnificados. Esta es, sin duda, una gran oportunidad y seguimos esperando que el Partido Popular esté a la altura y deje de boicotear una solución a un acuerdo político global, porque parece que no tienen interés, repito, porque no tienen modelo. Por último, señor Puig, ¿cómo cree que se podría avanzar en ese nuevo modelo?

Reiterar-li l'agraïment per les seues aportacions. Moltes gràcies. *(Varies senyories del Grup Parlamentari Socialista colpegen repetidament la taula amb la palma de la mà).*

Le reitero nuestro agradecimiento por sus aportaciones.

Muchas gracias. (Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).

La señora PRESIDENTA: Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la senadora Serrano Argüello.

La señora SERRANO ARGÜELLO: Gracias, presidenta.

Bienvenido, señor Puig i Raposo.

Estamos aquí, señorías, para tratar de entender con la mayor precisión posible las implicaciones, tanto económicas como fiscales, sociales y jurídico-políticas que tiene el acuerdo firmado por dos partidos políticos.

En primer lugar, le tengo que decir al señor Puig i Raposo que su intervención me ha resultado sorprendente y, si me permite, incluso intolerante, o, al menos, yo tengo otro concepto de la política, porque ha querido cambiar usted, o ha mencionado claramente que quiere cambiar usted la reflexión por el empujón y la presión. Pues, en este grupo parlamentario, nos gusta muchísimo más la reflexión y nos gusta que haya muchas ponencias como esta, donde los distintos expertos, con distintos puntos de vista, no todos iguales que el suyo, nos aporten y nos iluminen para tomar las mejores decisiones para los españoles.

Una vez dicho eso, como estamos hablando de implicaciones económicas, vamos a concretar estas decisiones. En cuanto a las económicas, hemos estado hablando, según nos han dicho algunos ponentes muy ilustrados y lógicamente con conocimiento de causa por sus actividades y a quienes representan, que estamos hablando de la friolera cifra, cuando menos, de 6000 millones, pasando por 13 000, pero que puede llegar a los 22 000 millones. Estamos hablando de una cifra muy significativa que, lógicamente, yo creo que merece mucha reflexión; es más, si la ordinalidad de la que usted ha hablado la aplicasen también los Gobiernos concretos de Baleares y Madrid, podríamos estar hablando de la insostenible e inaudita cifra de 60 000. A la señora Briones o a representantes de otros grupos políticos, los podría usted informar de que de algún sitio tendrían que salir.

Eso en cuanto al tema económico. Pero hablábamos también de las consecuencias fiscales. Pues bien, en cuanto a las consecuencias fiscales, ha habido un informe muy exhaustivo que han hecho los inspectores de Hacienda del Estado, donde nos dicen clarísimamente las consecuencias que puede acarrear; insisto que con conocimiento de causa desde el punto de vista técnico, porque me ha sorprendido la intervención del señor Puig aquí, que más que como experto, la he entendido como político. Yo creo que todos los políticos estamos clarísimamente bien representados y votados por los españoles. Pues bien, desde el punto de vista fiscal, las conclusiones a las que llega es el fraccionamiento de la Agencia española Tributaria y que la independencia fiscal de Cataluña conllevaría el incumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, capacidad económica, solidaridad y garantía de los servicios públicos mínimos, y que también tendría efectos muy negativos y además se incrementarían los niveles de fraude y evasión fiscal. Lógicamente, al Grupo Parlamentario Popular esto le preocupa muchísimo.

En cuanto a las consecuencias sociales, yo creo que, como políticos —por eso pedimos la aportación de los expertos— son las que más nos importan, porque no olvidemos todos, señorías, que la actividad política es servir y que debemos tener todos vocación de servicio. Pues bien, en las consecuencia sociales hemos visto que, durante mucho tiempo, Cataluña ha estado en los mejores *rankings* de España en productividad industrial, en impulso económico, en creatividad cultural y en iniciativa educativa, y que, de repente, y después de varios años de Gobiernos secesionistas o Gobiernos separatistas, nos encontramos con una

cve: BOCG_D_15_195_1865

Cataluña que está a la cola de las listas de espera de España, a la cola en el informe PISA y a la cola de Europa en comprensión lectora —no me extraña, después de algunas interpretaciones que he oído en esta Cámara— y a la cabeza de la presión fiscal. O sea, según el último informe de competitividad fiscal que hace el Instituto de Estudios Económicos, Cataluña tiene la mayor presión fiscal de España, 23,5 puntos por encima de la media, es decir, que tienen más dinero, pero ¿qué pasa? que gastan mal. Lo único que hacen, o lo que hacen prioritariamente, es gastar y además gastan mal. Y ahí tenemos un claro ejemplo de que, en los entes públicos, por ejemplo, en mi comunidad tiene menos de 100 y Cataluña tiene 380. O sea, que ya entendemos, por qué las listas de espera son las últimas o por qué en comprensión lectora están a la cola de Europa.

Para terminar, le quiero formular alguna pregunta. ¿Qué leyes entiende usted que hay que cambiar: la LOFCA, la propia Constitución, el estatuto de autonomía, la Ley de creación de la Agencia Tributaria...? También le quiero preguntar por la totalidad de los impuestos. ¿A qué llamamos impuestos catalanes? Cuando una empresa catalana ingresa el IVA, por ejemplo, en el caso de todos los usuarios que han comprado esa empresa catalana desde Valladolid y desde León, ¿eso también son impuestos catalanes o son impuestos de otro tipo? O las pensiones, por ejemplo, porque sabe usted que, en función de los distintos modelos que se puedan utilizar, bien el modelo del enfoque beneficio o bien el empuje del flujo monetario, los resultados son completamente diferentes.

Para terminar, voy a decirle el porqué se hace esto. Es porque el Partido Socialista pierde las elecciones, porque no tiene una mayoría real y busca una mayoría parlamentaria. ¿Y el para qué? Pues para continuar en el sillón, pero eso, restando dinero al resto de los españoles, desde nuestro punto de vista, no tiene perdón. Pero tranquilo, señor Puig i Raposo, porque llegará pronto el Partido Popular para hacer ese gran modelo y proyecto de país, que, contando con todos los españoles, tendrá en cuenta la financiación para todos nuestros servicios y tendrá en cuenta a toda España.

Muchísimas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente su mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Serrano Argüello.

Para finalizar la comparecencia, tiene la palabra el señor Puig i Raposo.

El señor PUIG I RAPOSO (economista y exsecretario de Asuntos Económicos y Fondos Europeos de la Generalitat de Cataluña): Muchas gracias.

Señor Armas González, perdone que sea muy breve. Una eventual ley lo que tiene que hacer es reproducir lo que dice este acuerdo, porque estos son los principios, y luego concretarlo, pero los principios son muy claros. Los principios de que con los impuestos de las comunidades autónomas hay que pagar los gastos del Estado, que los que estén por encima de la renta per cápita media tienen que pagar más, que tiene que haber transparencia y que tiene que respetarse el principio de ordinalidad tienen que transcribirse tal cual en una ley. Evidentemente, el principio de ordinalidad es muy flexible, entiéndame bien, establece un mínimo. Dice: Una comunidad autónoma que haya aportado más que otra no puede quedar peor que esa otra. Pero no dice si tiene que quedar igual, un poquito mejor, mucho mejor o muchísimo mejor. Eso sí que hay que concretarlo. Pero los principios que están establecidos en este acuerdo son perfectamente transferibles a una ley, porque, insisto, son muy claros, y el hecho de que el Estado delegue sus competencias de recaudación impositiva en una comunidad autónoma también está perfectamente claro. Otra cosa es el proceso, que tiene que ser largo, que tiene que ser cuidadoso, que tiene que respetar toda la cooperación para evitar que el juguete se rompa. Pero me parece que el acuerdo es muy claro, en cuanto a los objetivos que se tienen que conseguir.

Senadora Bailac, vostè ha dit que és una oportunitat històrica. No soc, no estic aquí per diguem-ne, per valorar si això és una oportunitat històrica o no. Segurament penso que sí, però no és la meva, no és el meu paper. Vostè diu, això serà bo per Catalunya. Jo estic convençut que serà molt bo per Catalunya. Boníssim, molt bo per Catalunya. Per dos motius: no sols per l'impacte fiscal, sinó per l'impacte psicològic. És a dir, l'opinió pública a Catalunya està convençuda que el tracte fiscal que rep d'Espanya no és just. I això és evident que això complica enormement les relacions i el funcionament de l'Estat a Catalunya. Això s'ha de clarificar. Però penso també, que serà bo per a Espanya pel mateix motiu, perquè hem gastat una quantitat —després ho tradueix al castellà això— hem gastat una quantitat enorme d'energia per discutir sobre el dèficit fiscal si és gran, si és petit, si s'ha de valorar d'una manera o d'una altra, etcètera, etcètera. I això s'ha d'acabar si volem ser un país seriós. Si volem dedicar-nos a coses més serioses, aquest tema s'ha d'acabar. S'ha d'acabar i l'única manera és introduir transparència. I això és el que fa aquest acord.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Per tant, jo estic absolutament d'acord amb vostè que això és bo per a Catalunya, però jo afegeix, jo crec que això és bo per a Espanya. Molt bo per a Espanya.

La senyora Briones Morales, vostè ha fet una referència als aiguats de València. Li he de dir que escolti, l'únic que puc fer és expressar la meva solidaritat amb el poble valencià, amb qui ha estat víctima d'aquesta catàstrofe. Modestíssimament, el que li puc dir és que com jo vaig ser una temporada regidor d'un petit poble de Catalunya, del sud de Catalunya, i el que vam fer va ser organitzar, en qualitat d'ex, diguem-ne d'exregidor, organitzar una recapta en els primers dies, recapte de recursos que segurament han tingut una eficàcia petitíssima. Però, que simbòlicament jo crec que demostren la nostra solidaritat amb el poble valencià en aquest moment.

Miri, vostè ha fet èmfasi en el tema de la corresponsabilitat fiscal, jo crec que aquest tema és clau. Més important de quants diners toquen a cadascú —que evidentment és molt important— el que és important és que aquest país sigui, s'introdueixi la corresponsabilitat fiscal. Perquè, insisteixo, és tremenda la quantitat d'energia política i intel·lectual que hem perdut en aquest tema. Si les comunitats autònomes fan rebaixes fiscals, perquè les fan? Perquè els hi sobren diners? O perquè ideològicament ho tenen així? No, perquè en realitat estan millor finançades? Escolti, hem d'introduir un sistema, és urgent que s'introdueixi a Espanya un sistema de corresponsabilitat fiscal, en què realment els governs autonòmics, i per descomptat l'Estat, no cal ni dir-ho, els governs autonòmics apareguin als ulls dels del poble, dels electors, com a responsables dels impostos que recapten. I això avui no és el cas, no és el cas. Perquè ni els mateixos experts saben perquè una comunitat autònoma rep tants diners o tan pocs diners. Ni el mateix senyor Ángel de la Fuente, que no és precisament sospitós podríem dir, de filocatalanisme o de filoindependentisme, que és un senyor que ha arribat a escriure que el sistema de finançament autonòmic vigent a Espanya és com una rifa. Com una rifa, com una loteria crec que diu, una loteria. Són paraules d'ell. Això s'ha d'acabar. Això és urgentíssim, pel bé de tothom i no hi ha cap mena de dubte que des de tots els punts de vista, si hi ha alguna comunitat mal tractada fiscalment a Espanya és la Comunitat Valenciana. Això escolti, això és un fet objectiu, és objectiu.

M'ha preguntat com hem de fer per avançar. Bueno, jo penso que hem d'aprofitar aquesta oportunitat, aquesta oportunitat, aquest pacte d'aquests dos partits s'han posat d'acord, un dels partits importants quantitativament d'Espanya, que és el PSOE, li ha donat la benedicció. Pues implantem-ho, implantem-ho. No es trencarà res i les coses poden funcionar millor.

Senadora Bailac, usted ha dicho que es una oportunidad histórica, No estoy aquí para valorar si es una oportunidad histórica o no. Creo que sí, pero no es mi papel. Usted dice que esto será bueno para Cataluña. Yo estoy convencido de que sí, de que esto será buenísimo para Cataluña, por dos motivos: no únicamente por su impacto fiscal, sino por el impacto psicológico. Es decir, la opinión pública en Cataluña está convencida de que el trato fiscal que recibe de España no es justo. Es evidente que esto complica enormemente las relaciones del Estado con Cataluña, y esto se tiene que clarificar. Pero pienso también que será bueno para España por el mismo motivo, porque hemos gastado una cantidad enorme de energía fiscal para discutir si el déficit fiscal es grande, es pequeño, si se tiene que valorar de una forma o de otra. Esto se tiene que acabar si queremos ser un país serio. Si queremos dedicarnos a cosas más serias, esto se tiene que terminar, y la única forma es introducir transparencia. Y esto es lo que hace este acuerdo. Por lo que estoy de acuerdo con usted en que esto es bueno para Cataluña, pero añado que también es muy bueno para España.

Señora Briones Morales, usted lo que ha hecho ha sido expresar su solidaridad con el pueblo valenciano. Muy modestamente, le diré que yo fui regidor de un pequeño pueblo del sur de Cataluña, y lo que hice en calidad de exregidor fue organizar una recaudación de recursos, que seguramente han tenido una eficacia muy pequeña, pero que, simbólicamente, creo que demuestra nuestra solidaridad con el pueblo valenciano en este momento.

Usted ha hecho énfasis en el tema de la corresponsabilidad fiscal, y creo que esto es clave. Más importante que el dinero que le toca a cada uno —que evidentemente es muy importante— es que en el país se introduzca la corresponsabilidad fiscal porque, insisto, es tremenda la cantidad de energía política e intelectual que hemos perdido con este tema. Si las comunidades autónomas hacen rebajas fiscales, ¿por qué lo hacen? ¿Porque les sobra dinero, porque ideológicamente lo piensan así o porque tienen una mejor financiación? Escuchen, es urgente que se introduzca en España un sistema de corresponsabilidad fiscal, en la que los Gobiernos autonómicos aparezcan, a ojos del pueblo, como los responsables de los impuestos que se recaudan. Y hoy en día este no es el caso, porque ni los propios expertos saben por qué una

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 21

comunidad autónoma tiene tanto o tan poco dinero. El señor Ángel de la Fuente, que no es precisamente sospechoso del filocatalanista o de filoindependentista, ha llegado a escribir que el sistema financiero autonómico vigente español es como una rifa, como una lotería, creo que dice. Son palabras suyas. Esto se tiene que terminar, es urgentísimo, por el bien de todos, y no hay ninguna duda de que, desde todos los puntos de vista, si hay alguna comunidad maltratada fiscalmente en España es la Comunidad Valenciana, y este es un hecho objetivo.

Me ha preguntado qué podemos hacer para avanzar. Yo creo que hay que aprovechar la oportunidad de este pacto de estos dos partidos que se han puesto de acuerdo; ya que uno de los partidos importantes cuantitativos de España, que es el PSOE, le ha dado la bendición, implantémoslo. No se romperá nada y las cosas pueden funcionar bien.

Por, último, señora Serrano Argüello, usted ha hablado de consecuencias económicas, fiscales, sociales y, si no me equivoco, legales. Sobre las consecuencias económicas, usted ha dicho que hay expertos que han hablado de cifras. Vamos a ver. Se puede ser experto, pero hay que decir en qué te basas para dar una cifra; y uno de los que da esta cifra que ha pasado por aquí ha dicho: «En base a lo que dijo una exconsellera de Hacienda de la Generalitat de Cataluña, el déficit fiscal se tendría que reducir a tanto» ¿Esto es un argumento? ¿Este es un argumento para decir que eso va a suponer este coste para el Estado? Otro ha dicho: «Bueno, suponiendo que el déficit fiscal de Cataluña se reduzca a la mitad…» ¿Y por qué a la mitad? ¿Y por qué no a tres cuartas partes o una cuarta parte? Esas cifras que usted me ha dicho, los 6, los 13, los 20, los 60, ¿de dónde vienen? Porque lo podrá decir un experto, pero debe tener una base. Y este acuerdo lo único que dice al respecto es que se tiene que cumplir el principio de ordinalidad, que es algo en lo que todos estamos de acuerdo, al menos los expertos. No dice nada más. El principio de ordinalidad establece un mínimo; por encima de ese mínimo, puede ser lo que sea. Pero dígame, señora Serrano, si usted y yo acordamos que yo le voy a vender algo y usted me la va a comprar, y hemos firmado que yo voy a vender y usted va a comprar y que el precio mínimo va a ser 100, dígame: ¿usted qué conjetura razonable hace sobre el precio final? ¿200, 300, 500, 400, 100? Porque lo que hacen estos expertos que han dado estas cifras es hacer conjeturas razonables muy por encima de los 100. ¿Por qué? ¿Por qué 200? ¿Por qué 300? Lo que dice este acuerdo es el principio de ordinalidad, y el principio de ordinalidad es muy flexible, puede ser mucho, poco o bastante; se verá. Pero esas cifras no tienen ninguna validez. No son conjeturas razonables, son conjeturas, si me permite, frívolas.

Las consecuencias fiscales. Respecto a las consecuencias fiscales usted hace referencia a expertos, pero esos expertos parten de una base, que no va a haber cooperación. Ellos dicen: Como no va a haber cooperación, vamos a perder información, vamos a ser incapaces de perseguir... Esto es un supuesto. Si el Estado hace una delegación de funciones a una comunidad autónoma para que ejecute esa competencia que es suya, ¿le va a poner condiciones, sí o no? Aparte del sentido común, ¿el Estado le va a poner condiciones o no? Le va a poner condiciones. Esos expertos tienen razón, si no hay cooperación, pues sí, esto puede ir muy mal, pero es que va a haber cooperación. Por supuesto que va a haber cooperación, por sentido común y por imposición legal. Porque, recuerde, los impuestos siguen siendo impuestos del Estado, y es quien tiene la competencia, otra cosa es que la delegue.

Sobre las consecuencias sociales, que si Cataluña va para arriba o para abajo, eso yo entiendo que se escapa del objeto de esta comparecencia; por lo tanto, si me permite, lo voy a obviar. Y respecto a qué leyes hay que cambiar, eso está perfectamente establecido: no hay que cambiar la Constitución, no hay que cambiar el estatuto de autonomía, hay que cambiar la LOFCA. Hay que cambiar tres leyes, que en cualquier caso hay que cambiarlas, para cualquier modificación del sistema de financiación autonómica, hay que cambiar la LOFCA, hay que cambiar la Ley de financiación de las comunidades autónomas y hay que cambiar la ley de cesión de competencias fiscales, en este caso a Cataluña, y si hay otras comunidades autónomas involucradas la ley pertinente de transferencia de competencias a la comunidad autónoma respectiva.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, señor Puig i Raposo, por su presencia esta mañana aquí y por todo lo expuesto.

Y finalizado el orden del día de esta parte de la mañana, se suspende la sesión, que se reanudará a las dieciséis horas.

Muchas gracias.

Se suspende la sesión a las trece horas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 274

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 238 18 de noviembre de 2024 Pág. 22

Se reanuda la sesión a las dieciséis horas y cuatro minutos.

La señora PRESIDENTA: Señorías, se reanuda la sesión.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, D. CÉSAR GARCÍA NOVOA, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000147. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Iniciamos esta sesión de tarde con la comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela, don César García Novoa, a quien agradecemos su presencia esta tarde y su disposición a comparecer ante esta comisión.

Al igual que en ocasiones anteriores, el profesor García Novoa tiene una primera intervención por un tiempo aproximado de treinta minutos. Posteriormente, los portavoces de los grupos parlamentarios podrán utilizar cinco minutos cada uno para sus intervenciones. Y finalizará la sesión con la segunda intervención del profesor García Novoa.

Cuando quiera, profesor. Tiene usted la palabra.

El señor GARCÍA NOVOA (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela): Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señores senadores y señoras senadoras. Les agradezco muy sinceramente que se me haya convocado a esta comisión y que consideren que las opiniones que pueda verter en esta sesión de hoy puedan resultarles interesantes.

Antes de desgranar mis argumentos en torno al tema que nos convoca aquí, que es este acuerdo de financiación singular para Cataluña, me gustaría señalar un par de cosas muy concretas. En primer lugar, que, a pesar de que la convocatoria hace referencia a verter mis opiniones en relación con los efectos económicos, jurídicos y sociales de este acuerdo de financiación singular para Cataluña, me voy a centrar en los aspectos estrictamente jurídicos, porque creo que es lo que se requiere de mi persona, teniendo en cuenta mi condición de catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Por tanto, voy a hacer un análisis del contenido esencial de este acuerdo en clave fundamentalmente jurídica, intentando responder a la pregunta de si este acuerdo, en caso de que se traduzca en normas jurídicas, en caso de que se traduzca en leyes positivas, es acorde con el ordenamiento jurídico constitucional y se puede entender que es un acuerdo respetuoso con nuestro orden jurídico. Me voy a centrar fundamentalmente en ello y ya anticipo mi opinión negativa al respecto. Considero que el contenido de este acuerdo, traducido en su momento en normas jurídicas, adolece de defectos importantes desde el punto de vista constitucional, y así lo expondré durante mi intervención. Quiero, no obstante, señalar varias cosas previas al momento de empezar a desgranar mis argumentos.

En primer lugar, he de decirles que comparezco aquí como técnico, obviamente, por tanto, mis opiniones son estrictamente técnicas. Evidentemente, también soy ciudadano, pero mis opiniones se van a basar en mi leal saber y entender jurídico sobre las consecuencias jurídico-constitucionales del desarrollo de este acuerdo de financiación singular para Cataluña. El que sea técnico no significa que no vaya a ser, como pretendo o como puede esperarse, tecnicista; es decir, voy a intentar exponer con la máxima claridad para que, en la medida de lo posible, lo que diga sea comprensible para todos ustedes, obviamente, pero también para los ciudadanos.

En segundo lugar, ya que vamos a analizar las consecuencias jurídico-constitucionales de un acuerdo político, sería necesario contextualizar este acuerdo político de financiación singular para Cataluña —como han hecho otras personas que me han precedido en esta comisión— en el marco de lo que es la necesaria reforma del sistema de financiación autonómico. Es evidente que son muy adecuadas o muy procedentes las reflexiones sobre la imperiosa necesidad de modificar nuestro sistema de financiación, que, además, es un imperativo existente desde el año 2009. Y sería necesario ampliar el debate, pero para lo que se me ha convocado entiendo que es para analizar estrictamente este acuerdo y me voy a centrar en ello. Voy a

cve: BOCG_D_15_195_1865

centrarme exclusivamente, voy a focalizar mis argumentos en el análisis de este acuerdo de financiación singular para Cataluña.

En tercer lugar, soy consciente de que estamos ante un acuerdo de tipo político y que una valoración jurídica corresponde a normas, no a acuerdos políticos, que mi valoración va a ir en el sentido de hipotetizar sobre qué ocurriría si este acuerdo político se tradujera en leyes. Por tanto, soy consciente también de que analizar acuerdos políticos desde el prisma del derecho puede provocar desenfoques, puede provocar distorsiones e intentaré que, asumiendo este riesgo, estas distorsiones sean las menos posibles.

Y dicho esto, voy a centrar mi análisis en diez puntos; podríamos decir en un decálogo que solo tiene como finalidad sistematizar mi exposición. Y en esos diez puntos voy a dar mi opinión sobre el contenido jurídico de este acuerdo de financiación singular para Cataluña, que es el objeto de esta comisión.

Primera cuestión. A mi juicio, no estamos realmente ante un acuerdo que se limite a incrementar la autonomía financiera de una comunidad autónoma de régimen común. Evidentemente, el acuerdo pretende eso, pero va mucho más allá. El acuerdo introduce una financiación singular. La pregunta es si una financiación singular, en el marco de nuestro ordenamiento constitucional, es posible fuera del ámbito de los sistemas forales. Lo que el Tribunal Constitucional ha defendido es que caben singularidades fiscales y solo caben financiaciones singulares si se pueden entender como tales singularidades fiscales; es decir, tratamientos específicos a ciertas comunidades autónomas, pero siempre dentro del sistema ordinario de financiación, que debe ser igual para todos y regirse y basarse en el marco de la solidaridad común. Solo en este ámbito creo que es posible una financiación singular y solo en este ámbito se puede hablar de una singularidad fiscal en los términos en que el Tribunal Constitucional lo ha aceptado.

Segunda cuestión. El acuerdo, más allá de que, en su literalidad, pretenda aumentar la autonomía financiera de Cataluña, establece un sistema fiscal específico, un sistema tributario específico para la Comunidad Autónoma de Cataluña, que es una comunidad autónoma de régimen común. ¿Por qué? Porque en la práctica funciona así, a pesar de que se base en delegaciones que se atribuyen sobre los impuestos estatales no cedidos, fundamentalmente los impuestos elementales del sistema, los impuestos más importantes del sistema: renta, sociedades e IVA. Se trata, como se dice, de que Cataluña tenga competencia normativa plena sobre los actuales impuestos estatales no cedidos. En la práctica, eso supone que Cataluña tenga un sistema tributario propio, algo que solo está admitido en nuestro marco constitucional para las comunidades autónomas forales, para los territorios forales y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución. El sistema tributario en las comunidades autónomas de régimen común es un sistema tributario tan *light,* tan específico, que podemos decir que las comunidades autónomas de régimen común no tienen sistema tributario. Me explico: el sistema tributario es el del Estado. Nuestra Constitución no es una Constitución de carácter federal. Por tanto, no distribuye una lista de impuestos para el Estado y otra lista de impuestos para las comunidades autónomas. Lo que hay, primero, es una competencia prioritaria y original, que el artículo 133.1 de la Constitución denomina potestad originaria para establecer los tributos que corresponde al Estado, y, segundo, una competencia exclusiva sobre la Hacienda general del Estado, recogida en el artículo 149.1.14 de la Constitución. Lo que tienen las comunidades autónomas de régimen común son potestades normativas amplias, muy amplias, sobre impuestos estatales cedidos, por un lado, y, por otro, impuestos propios, impuestos propios con los límites del artículo 6.2 de la LOFCA, que en ningún momento constituyen propiamente un sistema tributario. Un sistema tributario no es una simple adición de impuestos. Es un sistema, un conjunto de impuestos regidos por una lógica interna, y eso no se puede predicar del conjunto de impuestos propios de una comunidad autónoma. Lo que hace este acuerdo es algo que solo está previsto para las comunidades autónomas de régimen foral: crear un sistema tributario propio, un sistema fiscal específico para una comunidad autónoma de régimen común, sin que exista una atribución constitucional para ello. Por lo tanto, me parece que eso plantea un roce bastante importante, sustancial, con el régimen constitucional de nuestra financiación autonómica.

Tercera cuestión. Como consecuencia de lo anterior, lo que hace este acuerdo, en la práctica, es extender el régimen foral a otras comunidades autónomas que no tienen atribuidos esos derechos históricos por nuestro ordenamiento constitucional. El Tribunal Constitucional ha dicho que eso no es posible. No cabe una extensión del régimen foral a otras comunidades autónomas. El régimen foral tiene un fundamento constitucional, se basa en unos derechos históricos con amparo constitucional y no es extensible a otras comunidades autónomas que no están en la misma situación.

Cuarta cuestión. Al operar así, el acuerdo provoca un efecto que, si se me permite la denominación, podríamos calificar de confederalización de las relaciones de la Hacienda del Estado con una parte del territorio. Al confederalizar las relaciones entre la Hacienda del Estado y la Comunidad Autónoma de régimen común de Cataluña, lo que se produce es un debilitamiento de la Hacienda del Estado. Me explico: en las

cve: BOCG_D_15_195_1865

relaciones interterritoriales, en las relaciones entre territorios, la teoría del federalismo fiscal siempre ha defendido que la hacienda fuerte —por decirlo de alguna manera— es la hacienda que tiene la capacidad para captar en la fuente los recursos, aunque después tenga que transferir una parte de esos recursos a otras haciendas, a otros territorios. En nuestro ordenamiento constitucional, en nuestro Estado autonómico, esa hacienda fuerte es sin duda alguna el Estado, que recauda la mayor parte, porque así se desprende de sus títulos competenciales, de los impuestos de nuestro sistema tributario, al menos los esenciales del sistema, y transfiere parte de ellos a las comunidades autónomas. Lo que hace el acuerdo es fijar una parte de recursos que queda en manos del Estado, una parte de recursos sobre los cuales el Estado tendrá pleno derecho a partir del llamado acuerdo preliminar; es decir, invierte los términos de una relación en la que el Estado recauda la mayor parte de los tributos del sistema y transfiere a las comunidades autónomas de régimen común, trasladando esa capacidad de recaudación de la mayor parte de los impuestos a una comunidad autónoma de régimen común. Al hacer eso, se está convirtiendo en hacienda fuerte, por decirlo de alguna manera, a la hacienda autonómica, lo que llevaría —cosa que a mí no me parecería mal— automáticamente a un debilitamiento de la Hacienda del Estado. Cuando se habla de que Cataluña va a pasar a recaudar 52 000 millones de euros con este sistema frente a los 25 000 que recauda en la actualidad, se está implícitamente reconociendo un debilitamiento de recursos para la Hacienda del Estado, lo cual es una consecuencia que hay que tener en cuenta en el desarrollo de este acuerdo de financiación singular para Cataluña.

En quinto lugar, y como efecto de esta confederación de las relaciones entre el Estado y una comunidad autónoma de régimen común, el acuerdo elimina *de facto* la presencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en territorio de Cataluña. Digo que lo elimina *de facto* porque, estando todos de acuerdo en que tienen que existir fórmulas de cooperación entre la Agencia Tributaria del Estado y la agencia catalana, esas fórmulas de cooperación se pueden reconducir a mecanismos que tienen perfecto amparo en nuestro ordenamiento jurídico; por ejemplo, el consorcio, previsto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, lo que se prevé es una agencia catalana que gestiona e inspecciona todos los impuestos aplicables en territorio catalán, con una previsión, además, de traspaso de medios personales, materiales y tecnológicos a esta nueva agencia catalana. La consecuencia no puede ser otra que —como han denunciado las asociaciones de inspectores de Hacienda— un debilitamiento de los medios de la agencia estatal, una disgregación de los instrumentos de control y un debilitamiento del control de la lucha contra el fraude. Vivimos una tendencia internacional donde en la lucha contra el fraude es necesario unificar. Hay millones de instituciones a nivel internacional y supranacional que pretenden unificar la lucha contra el fraude mediante intercambios de información, mediante inspecciones conjuntas, mediante actuaciones transfronterizas. La disgregación en los mecanismos de control, la disgregación en la gestión de las fuentes de información tiene una repercusión inmediata en la eficacia de la lucha contra el fraude, y, repito, así ha sido denunciado por las asociaciones de inspectores de Hacienda. Estas dificultades van a restar capacidad al Estado para combatir el fraude, y perder capacidad para combatir el fraude es erosionar la justicia del sistema tributario. Nuestro Tribunal Constitucional también ha dicho en reiteradas ocasiones que la justicia del sistema tributario no depende exclusivamente de que las leyes tributarias estén bien redactadas, de que se graven adecuadamente las manifestaciones de capacidad económica, sino que depende también de una adecuada planificación y eficacia de la lucha contra el fraude, que a mi juicio se vería resentida.

En sexto lugar, esta financiación singular prevista en este acuerdo afecta, a mi juicio, a la solidaridad del conjunto del sistema. Es verdad que el acuerdo prevé dos aportaciones esenciales de Cataluña: una, en función de los servicios que presta el Estado en territorio catalán de manera muy similar al cupo, y una segunda aportación por razón de solidaridad, para que los ciudadanos de las demás comunidades autónomas puedan gozar de servicios públicos de nivel similar al catalán, en este caso condicionado a la aplicación del principio de ordinalidad y sobre todo a un esfuerzo fiscal semejante. A mí, el principio de ordinalidad no me parece mal. He de confesar que creo que la solidaridad, que es esencial para el funcionamiento del conjunto del sistema, debe tener límites, y no me parece mal que exista un límite para que no se altere el orden de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas antes y después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad, pero esa aplicación del principio de ordinalidad debe hacerse por el Estado, que es el que tiene la capacidad de definir los instrumentos de solidaridad. Así ocurre en países donde ha tenido un arraigo mayor la aplicación de la ordinalidad, como es el caso, por ejemplo, de Alemania o de Canadá.

Además —y con esto entramos ya en el punto siete—, establecer bilateral o unilateralmente con un refrendo bilateral el nivel de esfuerzo fiscal que deben tener otras comunidades autónomas para condicionar

cve: BOCG_D_15_195_1865

una aportación a la solidaridad, a mi juicio, supone establecer unilateralmente niveles de esfuerzo fiscal y suplantar una decisión que debe ser del conjunto de las comunidades autónomas y del Estado, en contra de las exigencias esenciales de multilateralidad del sistema.

Este es otro punto importante, y con ello entro ya en lo que sería el aspecto octavo de mi pronunciamiento o de mi definición de lo que entiendo es la valoración de este acuerdo. A mi juicio, este acuerdo consagra un modelo bilateral de relación del Estado con una comunidad autónoma, y creo que este acuerdo bilateral, este modelo bilateral, va más allá de lo aceptable constitucionalmente. Las decisiones esenciales en materia de financiación deben tomarse de manera multilateral. La multilateralidad del sistema se ve encarnada en figuras o en instituciones como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como así lo dispuso el Tribunal Constitucional de manera reiterada, y solo caben, a mi juicio, relaciones bilaterales —y, en este sentido, creo que estoy en la línea de lo señalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional— entre el Estado y una comunidad autónoma de régimen común si esas relaciones bilaterales pueden considerarse una parte sustancial de las relaciones multilaterales. Fuera de ello, un sistema de financiación solidario no puede funcionar a partir de acuerdos bilaterales. En una especie de reducción al absurdo, podríamos pensar en una bilateralización de las relaciones financieras del Estado con las distintas comunidades autónomas, que en muchos casos sería de imposible aplicación porque sería imposible cumplir todos los acuerdos bilaterales de manera simultánea. Por tanto, esta bilateralización de esta relación puede ser el germen de una ruptura de algo que ha señalado el Tribunal Constitucional en reiteradísimas ocasiones —y, entre ellas, sobre todo en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña—: la preeminencia de la multilateralidad en la ordenación del régimen de financiación autonómica en nuestro Estado constitucional.

Como noveno punto, quisiera señalar que, precisamente por esto, este acuerdo de financiación singular con Cataluña contraviene, a mi juicio, también las exigencias de coordinación del sistema. La coordinación es otro factor esencial de nuestro régimen constitucional de financiación autonómica, y así ha sido consagrado por el Tribunal Constitucional de acuerdo con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad. La coordinación asegura la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema y supone que las decisiones esenciales en materia de financiación han de ser tomadas de forma coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas en su conjunto. Y la coordinación —cito al Tribunal Constitucional— solo es posible entre el Estado y las comunidades autónomas en su totalidad. Por tanto, esta bilateralización tiene otro efecto colateral negativo a mi juicio, que es la incidencia negativa en la coordinación del conjunto del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Y, por último, como punto décimo de este decálogo que me he permitido exponer ante ustedes, diría que una última observación a este sistema donde se atribuye un sistema tributario propio a este acuerdo, donde se atribuye un sistema tributario propio a la Comunidad Autónoma de régimen común de Cataluña, viene en tanto en cuanto se le va a atribuir a Cataluña una serie de instrumentos que le van a permitir, en la línea de lo que ha ocurrido en ciertas ocasiones con los territorios forales, adoptar medidas de incentivo fiscal, de atracción de empresas, que, sin que tengan que conducir a ello necesariamente, pueden considerarse como el germen de una competencia fiscal desleal. Si Cataluña tiene su sistema tributario propio, como ocurre con el sistema tributario propio de los regímenes forales, tendrá también capacidad para adoptar medidas de incentivo, de atracción de empresas, que pueden, en su conjunto, afectar al conjunto del Estado en la medida en que pueden introducir factores de competencia fiscal desleal, algo que se está tratando de delimitar y de cercenar a nivel internacional con los distintos acuerdos que ustedes conocen tanto a nivel OCDE como a nivel de la Comunidad Económica Europea, de la Unión Europea. Es más, la propia existencia de estos mecanismos de incentivo fiscal puede dar lugar a problemas serios de derecho de la Unión Europea, como lo dieron en su momento algunos supuestos adoptados por las haciendas forales, en tanto la Unión Europea sigue manteniendo la prohibición de ayudas de Estado selectivas, si esa selectividad pudiera encarnarse de manera territorial, si pudiera haber una selectividad de carácter territorial. Por tanto, incluso desde la perspectiva de la prohibición de ayudas de Estado, el desarrollo de este acuerdo singular podría plantear, a mi juicio, este tipo de problemas.

Estos diez puntos que les he expuesto a ustedes para mí sintetizan el difícil encaje de este acuerdo político, una vez traducido en normas jurídicas, con nuestro ordenamiento constitucional. Creo que afecta a principios esenciales del orden constitucional en materia de financiación autonómica, siendo consciente, obviamente, de que, en estas cuestiones, lo que puede hacer un catedrático de Derecho Financiero es dar una opinión, puesto que la última palabra la tiene siempre el Tribunal Constitucional, que es, como es obvio, quien decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas con rango de ley. En todo caso, mi opinión, que se basa exclusivamente en la hipótesis de un posible desarrollo legal del contenido de este acuerdo singular de financiación para Cataluña, es que es un error jurídico y que las medidas contenidas

cve: BOCG_D_15_195_1865

en él no deberían trasladarse a nuestro ordenamiento jurídico positivo sin una adecuada reflexión sobre su incidencia en el conjunto del sistema de financiación y en los principios constitucionales que lo rigen.

Muchísimas gracias por su amable atención y, por supuesto, quedo a su disposición para lo que estimen oportuno.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor García Novoa.

Iniciamos ahora el turno de portavoces de los grupos parlamentarios.

En primer lugar, el Grupo Parlamentario Mixto, como ya he recordado esta mañana, ha excusado su presencia.

Por el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, el senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Bona tarda. Gràcies, senyora presidenta.

Senyor García, en primer lloc, moltes gràcies per la seva compareixença i la seva explicació; la veritat és que ha estat mot didàctica i, sobretot, també agrair-li que ens hagi pogut facilitar la seva documentació per avançat i així poder tenir una mica d'idea del treball que ha realitzat.

M'agradaria començar pel seu decàleg pel final, pel punt deu, que és el que més m'ha cridat l'atenció, i és que, segons la seva opinió, pot haver-hi una competència fiscal lleial entre diferents autonomies, i m'explico. Per exemple, he llegit avui al matí mentre desgraciadament havia d'esperar moltes hores a l'aeroport per venir aquí, he llegit un article a La Vanguardia que deia que les comunitats autònomes, en la rebaixa del seu tram d'IRPF, deixarien d'ingressar a l'Estat més de 2000 milions d'euros d'aquí al 2029. Ara parlo de memòria i pot ser que hi hagi alguna dada que no sigui del tot exacte. I llavors una altra és que en la meva comunitat —jo soc senador electe per Eivissa i Formentera a Balears— l'aprovació dels pròxims pressupostos suposava, en lo que és l'exempció d'impost de patrimoni i de donacions i successions, deixaria d'ingressar-se a la comunitat més de 236 milions d'euros el 2025. I m'agradaria, clar, perquè des del meu punt de vista, una competència fiscal entre autonomies sempre em dona la sensació que és deslleial, que no hi ha una competència lleial, però sí que m'agradaria que vostè m'ho pogués explicar.

I llavors de tot lo altre que ha dit, que em sembla molt bé, m'agradaria que em digués, dins d'aquest sistema de règim comú, aquesta diferenciació, bueno, la bilateralitat i la mutualitat de la què vostè parlava en el punt sèptim i octau, com encaixen aquesta mutualitat o prohibició de bilateralitat, que és el que entenc jo que vostè diu, en règims especials de Balears i les illes Canàries. Si no podria ser això també una forma bilateral, al final, de finançament i per la tant, en funció de com s'aprovin... Se'n vagin aprovant les diferents normes que puguin aprovar aquest acord polític, com es pot anar, com es podrien anar salvant, en el seu cas, evidentment, la constitucionalitat d'aquesta normativa i d'aquest acord.

Moltes gràcies.

Buenas tardes. Gracias, señora presidenta.

Señor García, en primer lugar, muchas gracias por su comparecencia y su explicación; ha sido muy didáctico. Sobre todo, quiero agradecerle que nos haya podido facilitar su documentación por adelantado para así tener una idea del trabajo que ha realizado.

Me gustaría empezar por el final, por el punto diez de su decálogo, que es lo que más me ha llamado la atención, y es que, según su opinión, podría haber una competencia fiscal leal entre diferentes autonomías, y me explico. Por ejemplo, esta mañana, mientras desgraciadamente esperaba durante muchas horas en el aeropuerto para venir aquí, he leído un artículo en La Vanguardia *que decía que las comunidades autónomas, con la rebaja del IRPF, dejarían de ingresar al Estado más de 2000 millones de euros de aquí al 2029. Le hablo de memoria, así que puede ser que algún dato no sea del todo exacto. Por otro lado, la aprobación en mi comunidad —yo soy senador electo por Ibiza y Formentera, por Baleares— de los próximos presupuestos supondría, en cuanto a la exención de los impuestos sobre el patrimonio y sobre el de donaciones y sucesiones, dejar de ingresar más de 236 millones de euros en el 2025. Por lo tanto, desde mi punto de vista, una competencia fiscal entre autonomías siempre me da la sensación de que es desleal, no hay una competencia leal, pero me gustaría que usted me lo explicase.*

En cuanto al resto de su exposición, me gustaría que me dijese, dentro de este sistema de régimen común, esta diferenciación, esta multilateralidad de la que usted hablaba en los puntos siete y ocho, cómo encaja esta multilateralidad o provisión de bilateralidad, que es lo que yo entiendo que usted decía, en regímenes especiales de Baleares y de las islas Canarias, si esto podría ser una forma bilateral al final de financiación y, por lo tanto, en función de cómo se vayan aprobando las diferentes normas que puedan

cve: BOCG_D_15_195_1865

aprobar en este acuerdo político cómo se podría ir salvando, en su caso, la constitucionalidad de esta normativa y de este acuerdo.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer.

En nombre del Grupo Parlamentario Vasco, la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Gracias, señor García Novoa, por sus aportaciones. Quería agradecerle que nos haya enviado previamente la documentación.

Ha centrado más el acuerdo político en los aspectos jurídicos, en su valoración de los aspectos jurídicos, algo que le agradecemos.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano Varela.

Por el Grupo Parlamentario Plural, senador Armas González.

El señor ARMAS GONZÁLEZ: Gracias, presidenta.

Muchas gracias, señor García Novoa, porque ha sido usted muy claro al sintetizar en ese decálogo su postura respecto a este acuerdo. Nos ayuda mucho, al menos a mí me ayuda mucho. La verdad es que prácticamente en todos los casos ha construido usted un decálogo de aspectos contrarios a lo que pretende el Gobierno y también la Generalitat de Catalunya. Evidentemente, quien tiene que decidir finalmente que esto prospere supongo que será el Tribunal Constitucional. Pero la verdad es que a mí me ha resultado muy interesante saber que usted sustenta todo tipo de relaciones distintas de las que están recogidas en el sistema general de financiación de las comunidades autónomas en ser o no de régimen común o de régimen foral y su anclaje en la Constitución. Si no he entendido mal, ese es el fondo de toda posible modificación; es decir, si no está anclada en la Constitución, no tiene demasiada razón de ser. Me pregunto: ¿dónde queda, según usted, el margen de acuerdo político del Estado, del Gobierno, con respecto a las comunidades autónomas?, ¿exclusivamente en los acuerdos que se deriven del Consejo de Política Fiscal y Financiera, o en aquellos que no conculquen los derechos, entre comillas, del resto de las comunidades autónomas? Me gustaría saber su opinión al respecto.

En cualquier caso, creo que su síntesis es muy valiosa para despejar esas dos posiciones contrapuestas que parece que están en torno a este posible acuerdo.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, senador Armas.

En nombre del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, tiene la palabra la senadora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí moltes gràcies, presidenta.

Moltes gràcies, senyor Garcia Novoa, per la seva exposició, que evidentment n'hi trobem molts punts de discrepància, com podrà entendre.

En primer lloc, quan vostè es refereix, des de la seva expertesa —que evidentment no qüestionem— la falta d'encaix constitucional de la proposta acordada entre Esquerra Republicana i el Partit Socialista per un nou model de finançament singular per Catalunya. Nosaltres plantegem que la Constitució espanyola no obliga a un únic règim de finançament i no estableix explícitament cap model concret de finançament; i, de fet, amb aquesta qüestió que vostè planteja, que s'ha plantejat altres vegades també en aquesta comissió, acabem topant de cap sempre amb la Constitució espanyola entesa com aquella llosa inamovible que et cau al cap quan vols avançar en autogovern. Amb la Constitució espanyola entesa i llegida i interpretada des d'una lògica centralista, com un text, doncs, inamovible a la pràctica, que fa que el poble de Catalunya no pugui progressar, no només en sobirania fiscal, sinó també quan s'ha volgut tenir més eines per garantir un habitatge digne a la ciutadania de Catalunya, o quan s'han volgut tenir moltes més eines per combatre l'assetjament que pateixen les dones en l'àmbit laboral. I, per tant, doncs, quan se'ns diu que la Constitució espanyola no ho permet, com no ha permès l'avanç en determinats drets, continuem topant de cap amb aquesta interpretació, amb aquesta lectura de la Constitució espanyola que no permet mai que Catalunya pugui avançar en sobirania, ja sigui de tipus fiscal com en aquest cas o d'altres tipus.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

D'altra banda, vostè ha mencionat les dades, donant per bones les dades dels 52 000 milions d'euros que passaria a recaptar Catalunya amb aquest nou model de finançament. Venim d'escoltar l'expert anterior que ens ha recordat i ha posat en qüestió les xifres que s'estan donant, les estimacions que s'estan fent sobre quin seria aquest import que recaptaria Catalunya quan pugui passar a recaptar el cent per cent dels impostos que genera, perquè les aproximacions que s'han fet han estat totes, en base a conjectures, deia l'expert anterior, i en tot cas, serà quan tinguem la concreció, la literalitat d'aquells canvis normatius amb les que es tradueixi aquest acord i el puguem posar en marxa, que sapiguem exactament de quines xifres s'està parlant. I ho aclareixo, perquè també en aquesta comissió sembla que se'ns acusi als independentistes de voler amagar la xifra, i és que la xifra, doncs, reuneix aquestes circumstàncies d'haver de concretar-se l'acord a les que m'acabo de referir.

D'altra banda, també és curiós quan en aquesta comissió se'ns diu que si Catalunya, quan Catalunya apliqui, pugui aplicar aquest nou model de finançament singular, l'Estat espanyol veurà com es debiliten o com perd alguns dels seus recursos. I nosaltres el que plantegem és si en aquest model de finançament singular, Catalunya quantifica el cost dels serveis que l'Estat espanyol presta a Catalunya i, a més a més, quantifica quina és aquesta aportació solidària pel fet que la renda per càpita a Catalunya és més elevada que en altres territoris, la resta? De quina resta estem parlant? De la resta que a dia d'avui Catalunya carrega les seves espatlles a costa de les rebaixes fiscals d'altres territoris. Perquè amb la seva intervenció, amb la seva anàlisi i amb la d'altres persones que han comparegut en aquesta comissió sembla que estiguin avalant i donant per bones les tesis dels independentistes, però no només, també del catalanisme polític en el seu conjunt a Catalunya, que denuncia que el sistema de finançament actual se sosté a costa de Catalunya. I per tant, doncs, amb la seva valoració no podem fer més que validar aquesta sospita, que no és cap sospita, perquè més que una sospita és una evidència.

I l'última, quan vostè parlava que aquest acord l'únic que pot provocar és una competència fiscal deslleial, ha assenyalat, si és que no és greu la competència fiscal deslleial, que ja funciona a dia d'avui, per exemple, per part de comunitats autònomes com la Comunitat de Madrid, que ha cronificat els privilegis de les rendes més altes fins al punt que hi ha investigadors de la OCDE que l'han definit com un paradís fiscal intern, i fins al punt, doncs que per exemple, segons un informe de Paraísos Fiscales, Wealth Taxation, and Mobility evidència que l'agressivitat de Madrid per captar grans fortunes entre el 2011 i el 2015 fins a 6000 grans fortunes es van traslladar a Madrid. O un altre exemple, que Catalunya ingressa al 45,5 % de l'impost de patrimoni, un fet que s'explica, perquè l'altre gran motor econòmic de l'Estat, la Comunitat de Madrid, bonifica en la seva totalitat aquesta figura. Per tant, aquesta competència fiscal deslleial que vostè assenyala, com una possible amenaça o un risc d'aquest acord, la mala notícia és que aquesta situació ja s'està produint a dia d'avui, i voldríem saber si també la denuncien.

Moltes gràcies.

Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias, señor García Novoa, por su exposición, en la que evidentemente encontramos muchos puntos de discrepancia, como podrá entender.

En primer lugar, cuando usted se refiere, desde su experiencia —que evidentemente no cuestionamos—, a la falta de encaje constitucional de la propuesta acordada entre Esquerra Republicana y el Partido Socialista por un nuevo modelo de financiamiento singular para Cataluña, nosotros planteamos que la Constitución española no obliga a un único régimen de financiamiento y no establece específicamente ningún modelo concreto de financiamiento; y, de hecho, en esta cuestión que usted plantea, y que también se ha planteado en otras momentos en esta comisión, siempre nos chocamos de cabeza con la Constitución española, entendida como aquella losa inamovible que te cae en la cabeza cuando quieres avanzar en el autogobierno. La Constitución española entendida, leída e interpretada desde una lógica centralista, como un texto inamovible en la práctica, hace que el pueblo de Cataluña no pueda progresar no únicamente en soberanía fiscal, sino también cuando se han querido tener más herramientas para poder tener una vivienda digna para la ciudadanía de Cataluña o para combatir el asedio que sufren las mujeres en el ámbito laboral. Por tanto, cuando se nos dice que la Constitución española no lo permite, como no ha permitido el avance en determinados derechos, continuamos chocándonos de cabeza con esta interpretación o lectura de la Constitución española, que no permite nunca que Cataluña pueda avanzar en soberanía fiscal, en este caso, o de otro tipo.

Por otra parte, usted también ha dado la cifra de 52 000 millones de euros que empezaría a recaudar Cataluña con este nuevo modelo de financiamiento, mientras que el experto anterior nos ha recordado y ha puesto en cuestión las cifras y las estimaciones que se están dando sobre cuáles serían estos importes

cve: BOCG_D_15_195_1865

que recaudaría Cataluña cuando pudiera recaudar el cien por cien de los impuestos que generara, porque todas las aproximaciones que se han hecho se han basado en conjeturas, como mencionaba el experto anterior. En todo caso, cuando tengamos la literalidad de este acuerdo y lo podamos poner en marcha será cuando sepamos, exactamente, de qué cifras estamos hablando. Lo aclaro porque parece que siempre se nos acusa en esta comisión a los independentistas de que queremos esconder la cifra, pero esta cifra se sabrá cuando se concrete este acuerdo.

También es curioso que se nos diga en esta comisión que, cuando Cataluña pueda aplicar este nuevo modelo de financiación singular, el Estado español verá cómo pierde algunos de sus recursos, y nosotros planteamos que, si con este modelo de financiación singular Cataluña cuantifica el coste de los servicios que el Estado español preste a Cataluña y, además, cuantifica cuál es esta aportación solidaria por el hecho de que la renta per capita *de Cataluña es más elevada que en otros territorios, ¿qué podemos decir sobre el resto, ya que, a día de hoy, Cataluña lleva sobre sus hombros las rebajas fiscales de otros territorios? Con su análisis, y el de otras personas que han comparecido en esta comisión, parece que estamos avalando y dando por buenas las tesis de los independentistas, pero no únicamente del catalanismo político, que denuncia el sistema de financiación actual a costa de Cataluña. Por tanto, con su valoración no podemos hacer nada más que validar esta sospecha, que más que una sospecha es una evidencia.*

Por último, cuando usted decía que este acuerdo puede provocar una competencia fiscal desleal, no ha señalado la gravedad de la competencia desleal que funciona, a día de hoy, en comunidades autónomas como la comunidad de Madrid, que ha cronificado los privilegios de las rentas más altas. De hecho, hay investigadores de la OCDE que lo definen como un paraíso fiscal interno. Por ejemplo, según el informe sobre paraísos fiscales Wealth Taxation and Mobility, se evidencia que, por la agresividad de Madrid para captar grandes fortunas, entre 2006 y 2011 hasta 6000 grandes fortunas se trasladaron a Madrid. Otro ejemplo es que Cataluña ingresa el 45,5 % del impuesto sobre el patrimonio, un hecho que se explica porque el otro motor del Estado, es decir, Madrid, bonifica con esta figura. Por tanto, sobre esta competencia fiscal desleal que usted señala como una posible amenaza o un riesgo de este acuerdo, la mala noticia es que esta situación ya se está produciendo a día de hoy, y nos gustaría saber si también la denuncian.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac Ardanuy.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, la senadora Silva Rego tiene la palabra.

La señora SILVA REGO: Gracias, presidenta.

Buenas tardes y bienvenido, señor García Novoa.

Ha realizado usted afirmaciones taxativas ante un documento que, aquí, muchas de las personas ponentes han calificado como abierto, que no concreta todavía la aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica; de hecho, la inmensa mayoría de las personas expertas que ya han comparecido han señalado que en el texto del acuerdo, por el momento, se definen algunos principios que deberán ser desarrollados en posteriores momentos. Se ha afirmado aquí que es imposible determinar con precisión su impacto, que los análisis sobre posibles consecuencias son meras conjeturas —esto se ha dicho una y otra vez en esta ponencia— y que los datos y afirmaciones jurídicas que se puedan plantear son suposiciones y se basan, cuando hablamos de recursos, en simulaciones. Por eso, yo le pregunto si no considera usted que necesitamos una reflexión más sosegada e informada y que nada podemos asegurar hasta conocer propuestas concretas de la futura reforma de la financiación autonómica. De hecho, ¿no cree que en este momento es más lo que se puede especular que lo que se puede afirmar?

Por otra parte, usted ha mencionado que está de acuerdo con otras personas ponentes en que el sistema vigente tiene que ser reformado. De hecho, aquí se han utilizado calificativos como caduco, desactualizado o agotado, y se han señalado deficiencias gravísimas que están afectando a la financiación autonómica y, lo más importante, a la prestación de los servicios públicos. Se trata de cuestiones como la insuficiencia de recursos, arbitrariedad, escasa autonomía de las comunidades autónomas, falta de transparencia, opacidad, complejidad excesiva, carencia de criterios ajustados en el reparto de los recursos, necesidad de mejorar la responsabilidad fiscal del conjunto de las comunidades autónomas. Esto es muy importante porque los planteamientos que han llevado a este acuerdo también tienen estas realidades de un sistema del que todo el mundo está de acuerdo en que no está funcionando.

Aquí también se ha hablado de que deberíamos revisar la composición y armonización de la cesta de tributos, entre otras cosas, para evitar rebajas injustificadas de impuestos a las rentas más altas y, también, a los patrimonios más altos. Mi grupo comparte que esto se debe hacer, porque es imposible

cve: BOCG_D_15_195_1865

hablar de financiación autonómica si no introducimos la política de ingresos desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal. Yo creo que es muy importante centrarnos en esta cuestión. Se dice que entrar en esto es atacar la autonomía de las comunidades e, incluso, se ha dicho que es una cuestión de la que habla la ciudadanía cuando se expresa en las elecciones. Pero hay otro argumento que también es rotundamente válido: si optas por bajar impuestos, no puedes luego exigir más recursos al Estado o a otras comunidades autónomas que practican políticas progresivas. Por eso, nosotros creemos que hay que hablar de corresponsabilidad fiscal y afirmar que, hoy, en España, ya se produce competencia desleal. Yo le aseguro que conozco a muchísimos empresarios gallegos, grandes empresarios gallegos, que han trasladado su residencia a Madrid para no pagar el impuesto de patrimonio. Por lo tanto, sí, hoy ya existe la competencia desleal en nuestro país.

Me gustaría también centrarme en las cuestiones de bilateralidad y multilateralidad. Coincido con usted en que tienen que ser compatibles, pero, en nuestro país, desde 1986, todos los inicios de todos los acuerdos han sido bilaterales: lo fueron en 1986; en 1992; desde luego en 1996, a partir del pacto del Majestic entre el señor Aznar y el señor Pujol; y luego también en 2001 y en 2009. Por lo tanto, en la historia de nuestro país Cataluña siempre ha jugado un papel decisivo y todas las reformas se han iniciado a través de relaciones bilaterales. Nada nuevo.

Y por último —aunque ya he acabado el tiempo, le pido a la presidenta veinte segundos—, la Constitución española establece en su artículo 156.2 que las comunidades autónomas podrán actuar como delegadas o colaboradoras del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos, de acuerdo con las leyes y los estatutos. Por lo tanto, ¿no considera usted que nuestra norma da cauces para que se pueda avanzar decididamente en la participación de las comunidades autónomas en la gestión tributaria? De hecho, fíjese usted en que hasta el Partido Popular lo propuso en un programa electoral para las elecciones catalanas en 2012. En 2012 ya el Partido Popular planteaba que Cataluña necesitaba una financiación singular. Mi grupo conoce la profusa doctrina del Tribunal Constitucional, que ha marcado los principios que rigen el ejercicio constitucional de potestades financieras autonómicas: suficiencia, coordinación y solidaridad. Y no hay en el acuerdo ni una sola frase que cuestione estos principios que el Constitucional ha ido fijando a través de diversas sentencias. Por lo tanto, mi grupo defiende que hay que avanzar en un nuevo modelo más justo y más solidario, que garantice el estado de bienestar y nuevos retos, como el cambio climático, y no tenemos duda alguna de que se hará con un escrupuloso cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico. Por lo tanto, colaboración, coordinación y garantía de información han de estar en las normas que se aprueben para que el nuevo sistema, realmente, sea un sistema donde todas las comunidades autónomas se puedan sentir cómodas. Es urgente avanzar…

La señora PRESIDENTA: Ruego que concluya, señoría.

La señora SILVA REGO: Finalizo, de verdad, con esta frase.

Es urgente avanzar, y no podemos seguir en este *impasse* que, además, no beneficia a ninguna comunidad autónoma. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Silva.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la senadora Hernández Rodríguez.

La señora HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: Muchas gracias, presidenta.

Buenas tardes, profesor García Novoa.

Soy Inmaculada Hernández, soy senadora designada por la Comunidad Autónoma de Andalucía y esta tarde, en nombre del Grupo Popular en el Senado, le doy la bienvenida a esta Cámara. Le doy las gracias por comparecer, por informarnos y darnos su opinión sobre las implicaciones jurídicas, fiscales y económicas; en este caso, usted se ha centrado en que va a dar las jurídicas, sin hacer otro tipo de apreciaciones, sobre el acuerdo al que han llegado los tres partidos, el PSC, el Partido Socialista y Esquerra Republicana, de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal. Usted, como catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Santiago de Compostela, es un investigador de gran solvencia, y para nosotros es un auténtico lujo poder contar con su opinión profesional en esta Cámara, en la Cámara Alta de las Cortes Generales, donde se legisla. Desde el Partido Popular consideramos que el pacto entre los tres partidos para lograr una financiación singular

cve: BOCG_D_15_195_1865

para Cataluña, para asimilarlo al régimen foral del País Vasco y de Navarra, lo que nosotros denominamos el cupo independentista, el cupo catalán, es un tema bastante comprometido y delicado. Por eso, en esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas estamos escuchando las opiniones de los que más saben, de los mayores expertos, reflexiones que son sosegadas y, cuando menos, informadas de un catedrático especialista en la materia.

Consideramos que el sistema actual, basado en el régimen común general para la mayoría, garantiza una redistribución equitativa de todos los recursos en el país, y extender el modelo de concierto económico del País Vasco y Navarra a Cataluña podría romper la solidaridad y crear privilegios fiscales. El cupo catalán implicaría una merma en los ingresos para la Hacienda estatal, lo que perjudicaría al resto de las comunidades autónomas, dificultaría la prestación de servicios públicos en todo el territorio y abriría la puerta a demandas similares en otras comunidades autónomas, por lo cual, entraríamos en la negociación de diecisiete sistemas tributarios diferentes, más los propios de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. No estamos en eso, sino que estamos en buscar una solución que satisfaga a todas las comunidades autónomas por igual.

Profesor, yo tenía muchas preguntas preparadas, pero no es menos cierto que, con la exposición brillante y muy didáctica que ha hecho usted a lo largo de sus diez puntos, la mayoría han quedado resueltas, y he anotado muchas de ellas como reflexiones, que las voy a compartir. Está claro que no es un simple acuerdo, que va mucho más allá, porque introduce financiación singular. Actualmente, caben singularidades fiscales dentro del ordenamiento jurídico, pero solo es eso, y no es este caso, ya que es una nueva financiación singular para Cataluña. Actualmente, en Cataluña hay un régimen común, como en el resto de las comunidades autónomas, a excepción del País Vasco y Navarra, que son las que tienen un régimen especial, recogido en la Constitución española. Este acuerdo para que Cataluña tenga sus competencias propias sobre los tributos no cedidos supone un nuevo sistema tributario, que no es posible dentro del ordenamiento jurídico actualmente establecido. Las comunidades autónomas tienen un régimen común, tienen potestades sobre los impuestos estatales y, luego, tienen sus propios tributos, pero, en ningún caso, tienen competencias exclusivas sobre estos impuestos estatales. Quieren crear un sistema nuevo, que no tiene cabida en la Constitución, y me gustaría que volviese usted a incidir en esta importancia. Aunque creo que ha quedado suficientemente claro, me gustaría saber si usted considera que no basta con modificar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para dar cabida a este nuevo sistema tributario, sino que habría que modificar hasta la Constitución española. Nosotros consideramos que no tiene cabida ni en la LOFCA ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña ni en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ni en la Ley de creación de la Agencia Tributaria. En definitiva, esta creación no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico.

En el Partido Popular estamos muy preocupados y queremos un modelo que garantice la igualdad territorial y que rechace cualquier medida que beneficie exclusivamente a Cataluña por presiones independentistas, ya que esto generaría desigualdad en otras comunidades autónomas, que también están afrontando problemas económicos y sociales. Coincidimos con usted en que la financiación autonómica ha de buscar la cohesión y la solidaridad entre regiones y no fragmentar el Estado ni dar ventajas a quienes buscan su ruptura. Consideramos que la implementación del cupo catalán presenta desafíos jurídicos y constitucionales muy significativos y que podría alterar el equilibrio del sistema de financiación autonómica y la solidaridad entre las comunidades autónomas de España. Nosotros queremos que se respeten los principios constitucionales de igualdad, de solidaridad, de justicia, de capacidad económica y de progresividad, pero, al final, que cada euro que vaya a ir de más a Cataluña no vaya en detrimento del resto de los residentes en otras comunidades autónomas.

Termino. Espero que, tras escuchar a los expertos en la materia, se ponga un poco más de cordura y de sentido común en estas negociaciones bilaterales, que se están olvidando del conjunto de los españoles para satisfacer a unos pocos, a un territorio, a cambio de los votos necesarios para seguir en el Gobierno, cueste lo que cueste y caiga quien caiga.

Agradecemos su intervención, plagada de sentido común. Esperemos que las reflexiones que usted ha hecho aquí sean tenidas en cuenta. Le reitero, por favor, que vuelvan a explicar en su contestación, como experto en la materia, como catedrático de Derecho Financiero y Tributario, si este sistema tiene cabida en el actual ordenamiento jurídico o, en su defecto, qué cantidad de leyes habría que modificar, empezando por nuestra carta magna, por nuestra Constitución, y si considera que se está atentando contra el principio de solidaridad, entre otros muchos principios recogidos en la Constitución.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Hernández Rodríguez.
Profesor García Novoa, tiene la palabra.

El señor GARCÍA NOVOA (catedrático de Derecho Tributario y Financiero de la Universidad de Santiago de Compostela): Gracias, señora presidenta.

Muchísimas gracias por sus apreciaciones. Las he escuchado con muchísima atención, he tomado notas y he de decir que en algún caso estoy absolutamente de acuerdo. Por ejemplo, cuando la senadora Silva señalaba los defectos de nuestro sistema de financiación actual, su carácter evidentemente caduco y la necesidad de proceder a una reforma, abriendo muchísimos debates que deben ser tenidos en cuenta a la hora de afrontar esa reforma del sistema de financiación, no puedo más que estar completamente de acuerdo con sus apreciaciones; incluso, coincido en muchos de sus aspectos y de los agujeros negros que usted señalaba en relación con nuestro actual sistema de financiación. En otras cuestiones he de decir que, o bien no estoy de acuerdo, o bien debo explicar un poquito mejor mi postura.

Por un lado, se hablaba de si la clave radica en ser una comunidad autónoma de régimen común o no ser una comunidad autónoma de régimen común. Pues, efectivamente, la clave radica en eso. Cuando se hace un análisis desde el punto de vista del derecho, uno tiene que aislarse de otro tipo de consideraciones y, sobre todo, aunque pueda hacer proposiciones de *lege ferenda* y propuestas de cambio del ordenamiento jurídico, si se le pide una valoración, tiene que hacerlo desde la asepsia de una visión jurídicamente neutra de la realidad. Y la realidad es que nuestra LOFCA contempla un régimen común con posibilidades de algún tipo de tratamiento singular —de ese tema voy a hablar poco después—, pero contempla, básicamente, un régimen común con una identidad de tratamiento de todas las comunidades autónomas en el marco de un régimen de gestión eminentemente multilateral.

Otra cosa es lo que pensemos, que esto nos parezca bien o nos parezca mal, o que pudiera plantearse, a partir de un cambio constitucional, una reforma que permitiera un tratamiento singularizado de ciertas comunidades autónomas, de ciertos territorios, de ciertas nacionalidades, pero, ahora mismo, el régimen jurídico constitucional y su estudio, así como de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, me llevan a concluir que, o se es de régimen común, o se es foral, y el régimen foral no es extensible a las comunidades autónomas de régimen común. Por tanto, no se puede replicar un tratamiento similar a lo que es el concierto vasco, por ejemplo, a través de una supuesta delegación de competencias normativas que van mucho más allá de una simple delegación, porque lo que llevan a cabo es una atribución de competencia normativa a la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre todos los impuestos estatales no cedidos, lo cual, en la práctica, convierte a Cataluña en la entidad competente para regular todos los impuestos que se aplican en su territorio. Eso es replicar un régimen o un sistema tributario singularizado al estilo de los regímenes forales, en mi modesta opinión. En derecho siempre decimos los juristas que salvo mejor parecer en derecho. Esto quiere decir que, salvo que contrasten nuestras opiniones con otros argumentos que nos convenzan de que no tenemos razón o que lo decida un tribunal, que es quien tiene la última palabra, nuestras opiniones son sobre la base de la aplicación del ordenamiento jurídico positivo.

Pasaré a otras cuestiones que se han tratado y que me parecen de máximo interés. Empezando por el tema de la competencia fiscal desleal, que han comentado algunos y algunas de ustedes, yo he utilizado un término que es de uso común en el ámbito internacional. Se habla de competencia fiscal desleal cuando esa competencia fiscal reúne unos requisitos que, por lo que sea, no son aceptables. Naturalmente, la competencia fiscal existe siempre; yo considero que en sí misma no es mala, pero, a nivel internacional, organismos como la OCDE o la propia Unión Europea vienen definiendo parámetros para decir cuándo la competencia fiscal no es aceptable. Hay un parámetro muy importante que determinaría esa deslealtad de la competencia fiscal, que es la desigualdad de armas, es decir, podrá parecer mejor o peor la competencia fiscal, pero no es lo mismo una competencia fiscal en un ámbito en que todas las comunidades autónomas de régimen común pueden adoptar las mismas decisiones normativas que un ámbito donde unas comunidades autónomas disponen de un tratamiento singular que les permite adoptar decisiones legales que otras no pueden adoptar. Mi comunidad autónoma, Galicia, por ejemplo, no puede adoptar medidas en el impuesto sobre sociedades. Por tanto, siempre y cuando existan otras comunidades autónomas en el territorio del Estado que puedan adoptar medidas en este impuesto e implementar una suerte de incentivos fiscales de ámbito territorial, yo creo que ahí podríamos hablar de una competencia que no se traduce en igualdad de armas, que no se lleva a cabo en igualdad de condiciones, y podríamos entender que esto es un supuesto de competencia fiscal desleal, utilizando de modo traslaticio o, si se quiere, incluso de modo metafórico un concepto que se ha acuñado en el ámbito internacional como es el de competencia fiscal desleal. Probablemente no sea el concepto correcto desde el punto de vista jurídico

cve: BOCG_D_15_195_1865

para definir esta situación, pero me ha parecido significativo y creo que hay que diferenciar entre una competencia en la que todos pueden competir con las mismas armas normativas y una competencia en la que unas comunidades autónomas pueden adoptar cierto tipo de medidas y otras no.

Se hablaba del tema de la bilateralidad y que la bilateralidad ha venido siendo aceptada. Sobre la bilateralidad, el Tribunal Constitucional tiene un pronunciamiento muy extenso, yo creo que muy logrado, en la sentencia 31/2010, que es la sentencia en la cual el tribunal se refiere a la reforma del Estatuto de Cataluña. Una cosa son los tratamientos singulares que se puedan dar a ciertas comunidades autónomas que reúnen ciertas condiciones especiales —y sobre el régimen especial de Baleares se pronunció el Tribunal Constitucional— y otra cosa son tratamientos bilaterales que no son reconducibles a la unidad del sistema. Evidentemente, estamos siempre refiriéndonos a conceptos donde tenemos una delgada línea roja para diferenciar entre lo que es un tratamiento bilateral, que no es aceptable en un contexto de necesidad de coordinación o de un contexto de coordinación del conjunto del sistema, y un tratamiento bilateral que simplemente se traduce en una singularidad fiscal, que sí es aceptable o que sí encaja. Al final, quien tiene la última palabra —lo decía al principio de mi intervención— es el Tribunal Constitucional. Pero un tratamiento como este consagra una bilateralidad que, a mi juicio, va mucho más allá de lo que permitía y sobre lo que se había pronunciado en su momento el Tribunal Constitucional cuando enjuició las medidas singulares del régimen de financiación autonómica del archipiélago balear. Creo que hay una diferencia sustancial y de grado y que, por tanto, esto es una bilateralidad que va más allá de esa bilateralidad aceptada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Respecto a que estamos ante un acuerdo político y que hay que ser prudentes en cuanto a su valoración, efectivamente, yo di comienzo a mis palabras diciendo que estaba enjuiciando un acuerdo político y que, por lo que podía ser el interés de convocarme en esta comisión, yo tenía que hacer una valoración, como técnico —estoy compareciendo ante ustedes como técnico, como experto—, desde la perspectiva jurídica, que es la que manejo y en la que me conduzco desde hace muchos años. Por tanto, insistía en una cosa que me parece muy importante: hay distorsiones siempre que se valoran acuerdos políticos con perspectivas jurídicas y, probablemente, se nos nuble la objetividad o la metodología no sea la adecuada; eso es algo que todos tenemos muy claro. Desde el punto de vista jurídico, podemos enjuiciar leyes, reglamentos y normas del derecho positivo que innovan el ordenamiento, no acuerdos políticos. Por eso dije desde el principio que mi intervención se basaba en la hipótesis, probablemente equivocada, de que este acuerdo podría llegar a traducirse en leyes positivas. Evidentemente, esto es un acuerdo político y en términos políticos no diría muchas de las cosas que digo en términos jurídicos, pero entiendo que aquí tengo que hacer un análisis desde la perspectiva jurídica, porque creo que es la razón por la que se me ha convocado.

En cuanto a los números, a los datos que se señalaban respecto a esos 52 000 millones que se recaudarían por parte de Cataluña en el contexto de la nueva financiación singular prevista en el acuerdo, al carácter falible o no exacto de estas cifras y a los errores metodológicos y de cálculo que pueden haber señalado otros comparecientes en esta comisión, no tengo nada que añadir al respecto. Me gustará conocer esos argumentos y, evidentemente, me he basado en lo que leí y lo que está negro sobre blanco en el acuerdo sobre financiación singular. Por tanto, si hay un error de cálculo o si la metodología no es la más adecuada, evidentemente, hay que tenerlo en cuenta. Ahora bien, operando con un simple juego de suma cero, es verdad que lo que ganaría la hacienda singular catalana lo perdería el conjunto del Estado. Por tanto, podríamos, en hipótesis, hablar de un debilitamiento financiero del Estado en un contexto en el que ese debilitamiento no parece lo mejor ni lo más adecuado, un contexto en el que nuestros niveles de déficit y de deuda y las exigencias financieras de circunstancias extraordinarias, como la atención a la reconstrucción del Levante español como consecuencia de la DANA, no aconsejan un debilitamiento financiero del Estado a través de un régimen de financiación singular que puede producir ese efecto suma cero que señalaba con anterioridad.

Y en cuanto al marco constitucional que se señalaba, no me queda más que señalar lo ya dicho: es el que es y la vía es la propuesta de reforma del orden constitucional. Mientras esto sea así y tengamos un orden constitucional como el que tenemos en la actualidad y como el que está vigente, el orden constitucional vincula a todos los poderes públicos. La Constitución vincula positivamente a todos los poderes públicos. Es una norma jurídica más. Lo dice el artículo 9.3 de nuestra norma fundamental y, por tanto, no es posible diseñar un sistema que, traducido en leyes positivas, conduzca a una regulación que, a mi juicio, en los términos en que está en el acuerdo sería claramente inconstitucional.

En cuanto a lo que se señalaba sobre si bastaría para implementar esta financiación singular una simple modificación de la LOFCA, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas,

cve: BOCG_D_15_195_1865

es un debate importante. Desde hace tiempo se viene defendiendo, por algunos juristas, respecto a muchas de las cuestiones que se están planteando y que podrían afectar a la autonomía financiera de las comunidades autónomas o a otros principios esenciales de nuestro régimen de financiación —pensemos, por ejemplo, en la armonización fiscal en impuestos sobre patrimonio y sucesiones—, que esto se podría implementar con una simple reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de la LOFCA, argumentando que esta es, como la ha definido el Tribunal Constitucional, bloque de constitucionalidad. Que sea bloque de constitucionalidad no quiere decir que la LOFCA pueda ser modificada en un sentido contrario a la Constitución. La LOFCA es bloque de constitucionalidad porque sirve para enjuiciar la constitucionalidad de leyes de rango inferior a la LOFCA, de leyes ordinarias. Es decir, las leyes ordinarias que afecten al sistema de financiación serán enjuiciadas por ese conjunto normativo que es la Constitución más el bloque de constitucionalidad cuyo epicentro es la LOFCA. Pero, a mi juicio, eso no significa que se pueda adoptar una reforma de la LOFCA que vaya contra lo establecido en la Constitución. Y aunque la Constitución establece un régimen en cierto sentido abierto, cuya concreción se ha diferido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está claro que ese trípode de autonomía financiera, coordinación y solidaridad son los elementos esenciales de nuestro sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común. Por tanto, yo creo que una simple modificación de la LOFCA para incluir las medidas contempladas en este acuerdo no sería suficiente. Desde luego, no sería adecuado reformar la LOFCA, porque no está blindada frente a la norma fundamental: no podríamos reformar la LOFCA en sentido contrario a la Constitución. Esa es al menos mi opinión, que ni siquiera con una reforma de la LOFCA lo esencial de este acuerdo singular de financiación para Cataluña se podría incorporar a nuestro ordenamiento jurídico positivo.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor García Novoa, por su presencia esta tarde aquí ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Y muchas gracias también por su detallada exposición, que ha servido, con toda seguridad, para ilustrar no solamente a los senadores que en este momento estamos aquí, sino a cuantos luego tengan acceso a los documentos y al propio *Diario de Sesiones*.

Suspendemos la sesión durante un par de minutos si les parece a los portavoces. Tenemos aquí ya presente al siguiente compareciente y, aunque no sean las cinco y media todavía, si están de acuerdo, en cuanto despidamos al profesor García Novoa podemos empezar la siguiente comparecencia.

Se suspende la sesión durante dos minutos.

Se suspende la sesión a las diecisiete horas y once minutos.

Se reanuda la sesión a las diecisiete horas y trece minutos.

La señora PRESIDENTA: Señorías, se reanuda la sesión.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA, D. FRANCISCO DAVID ADAME MARTÍNEZ, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000149. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora PRESIDENTA: Damos la bienvenida, en este caso, al catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Sevilla, don Francisco Adame Martínez, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC, PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

Quiero agradecer, en nombre de todos los miembros de la comisión, al profesor Adame Martínez su presencia esta tarde aquí y recordar, como lo he hecho anteriormente, que su intervención tendrá una

cve: BOCG_D_15_195_1865

duración aproximada de treinta minutos; abriremos un turno de portavoces de cinco minutos para cada uno de los grupos y finalizaremos la sesión con la intervención de cierre del profesor Adame Martínez.

Cuando usted quiera.

El señor ADAME MARTÍNEZ (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla): Buenas tardes. Muchísimas gracias, señora presidenta.

Quiero, en primer lugar, expresar mi agradecimiento por la invitación para comparecer en esta Comisión General de las Comunidades Autónomas. Para mí es un inmenso honor acompañarles aquí esta tarde. También me gustaría felicitarles por la iniciativa, porque creo que el Senado es el mejor sitio para debatir sobre cuestiones relacionadas con la financiación autonómica, y me alegro de que ejerza una posición de liderazgo en lo que debe ser el proceso de debate para un futuro sistema de financiación.

Me piden ustedes algo muy difícil, porque valorar jurídicamente un acuerdo político no es fácil, sobre todo cuando ese acuerdo está pendiente de desarrollo, no se ha concretado todavía en normas de desarrollo. Por tanto, con esa limitación, pasaré a darles mi opinión sobre algunos aspectos del acuerdo según mi experiencia de muchos años trabajando en materia de financiación autonómica. También creo que debo ser positivo en mi exposición, en mi planteamiento, y, como imagino que esta comisión redactará algún documento de conclusiones, también realizaré algunas propuestas para el futuro modelo del sistema de financiación para que, si lo tienen a bien, las tomen en consideración para esas conclusiones.

El sistema de financiación, primera idea, es muy complejo: tenemos que partir de esa base. España se ha convertido en uno de los países más descentralizados del mundo a partir de una Constitución que diseñó un sistema de financiación abierto y flexible, porque abierto y flexible era el propio diseño del Estado autonómico; ni se sabía cuántas comunidades autónomas se iban a constituir ni tampoco qué competencias iban a tener. Era impensable pensar en competencias normativas en materia tributaria de las comunidades autónomas si ni siquiera sabíamos qué comunidades autónomas iban a existir. Por tanto, cuando queremos analizar cualquier cambio del sistema de financiación confrontándolo con la regulación constitucional, esta es muy reducida. La Constitución se limita a regular los principios básicos que han de inspirar el sistema de financiación —autonomía financiera, solidaridad interterritorial y coordinación—, añadiendo a esos principios que será una ley orgánica la que desarrollará, regulará el sistema de financiación.

Les he dicho que es complejo el sistema de financiación. Esa complejidad se incrementa por la convivencia de dos regímenes de financiación: comunidades de régimen común y comunidades forales. El régimen foral no tiene comparación, no tiene parangón en el derecho comparado.

No hay ningún país en el que el Estado central haya renunciado a la regulación y la recaudación de impuestos en una parte del territorio. Por tanto, ese es un elemento que añade complejidad a cualquier análisis de cara a una futura reforma. ¿Por qué añade más complejidad? Porque genera de partida agravios entre territorios; por tanto, es un elemento que no podemos perder de vista. La mayor parte de demandas de las comunidades autónomas proceden de la aspiración a reducir los agravios con respecto a las comunidades forales. Nos hemos aproximado a algo —poco—, porque en las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica se han ido atribuyendo competencias normativas a las comunidades autónomas en los impuestos cedidos, y ciertamente hemos llegado a un nivel que podemos decir satisfactorio de competencias normativas para las comunidades de régimen común, pero siempre muy lejos del régimen foral.

Otra consideración inicial: el sistema de financiación autonómica es un tema de Estado, por tanto, es un tema en el que hace falta máximo consenso entre las principales fuerzas parlamentarias. ¿Cuál ha sido el procedimiento de aprobación hasta la fecha de los sucesivos modelos de financiación? Si tomamos como ejemplo la última reforma que se llevó a la Ley 22/2009, en su preámbulo se explica que los modelos de financiación se han ido aprobando incorporando las disposiciones constitucionales en acuerdos tomados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es decir, los sucesivos modelos de financiación autonómica se han aprobado en un órgano en el que están representadas todas las comunidades autónomas. Y en la negociación del último modelo el Gobierno, el Ministerio de Hacienda, presentó un primer borrador, hubo una primera ronda de negociaciones, después presentó un segundo documento de bases, hubo otra ronda de negociaciones, finalmente presentó un documento de bases para el acuerdo y después de una negociación final ese acuerdo se aprobó finalmente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esto es importante. Es decir, si no nos gusta el Consejo de Política Fiscal y Financiera tendremos que reformarlo, pero es el órgano en el que hasta la fecha se han venido aprobando los modelos de financiación autonómica. Por tanto, no podemos dejarlo de lado.

Efectivamente, se habla mucho de multilateralidad y de bilateralidad. Las dos están presentes en el proceso. La hoja de ruta es, primero, multilateralidad, y el punto de llegada es la bilateralidad. Es decir,

cve: BOCG_D_15_195_1865

la bilateralidad es de llegada, no de partida. Yo creo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera debe reformarse. Yo creo que España ya ha alcanzado una madurez. Somos más federales que muchos Estados federales. Cuando vamos a congresos internacionales los alemanes se echan las manos a la cabeza cuando les explicamos las competencias normativas que tienen las comunidades autónomas, los impuestos propios que tienen las comunidades autónomas, que tienen sesenta y seis impuestos propios vigentes. Por tanto, yo creo que ha llegado el momento ya de introducir elementos o instrumentos federales en nuestro Estado autonómico. Además, el Estado federal es el modelo de Estado compuesto que en el derecho comparado está más elaborado.

Paso a continuación a referirme a algunos aspectos concretos del acuerdo político, siempre con la hipótesis de que es un acuerdo político. Es decir, vamos a pensar que eso se podría convertir en una norma jurídica. El acuerdo parte, en el apartado 2 —cuyo título no me gusta: Acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular—, de la idea de que Cataluña sufre una infrafinanciación sostenida en el tiempo, y no es mentira, pero también es verdad que el problema de infrafinanciación no es solo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Yo distinguiría dos tipos de infrafinanciación en el sistema de financiación. Hay una primera infrafinanciación general para todas las comunidades autónomas que podríamos llamar infrafinanciación vertical. ¿Por qué? Porque es una insuficiencia global del sistema. El Estado, en este último sistema de financiación, se ha quedado con más recursos que las comunidades autónomas, aunque es verdad que se han incrementado de forma considerable las entregas a cuenta y que se ha ido poniendo dinero en el sistema. Pero en el momento de crisis económicas el sistema falló, las garantías fallaron y el Estado se quedó con más dinero, dinero que debió ir a las comunidades autónomas, que no tenían tanta capacidad de reacción ante la crisis económica. Y después hay una infrafinanciación o desequilibrio horizontal, y esa la ha puesto de manifiesto algún compareciente. Cataluña en el sistema de financiación se acerca a la media, pero hay comunidades que están muy por debajo de la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado. Ahí tenemos las comunidades de Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Por tanto, el modelo ha fallado; el modelo no ha funcionado bien. ¿Por qué? Porque los resultados nos han llevado a una situación en la que las comunidades autónomas están muy alejadas de la igualdad de recursos por habitante ajustado. Ese objetivo no se ha conseguido por el modelo. De hecho, si ustedes toman los datos de la comparativa de financiación efectiva de 2022 verán que entre la comunidad mejor financiada y la peor financiada hay más de 26 puntos de diferencia. Es decir, estas diferencias, estas desigualdades en el acceso a los servicios públicos de los españoles en función del territorio en el que están no se pueden admitir y no se deben mantener en el futuro modelo que se apruebe.

Además, tampoco se explica de una forma clara o no hay ninguna justificación que explique la arbitrariedad en esas diferencias. No es fácil de responder por qué unas comunidades autónomas tienen más financiación que otras, pero sí hay algunas razones. Algunas de esas diferencias proceden del momento inicial en el que se hicieron las transferencias, de cómo se valoraron esos servicios, y eso se ha ido arrastrando en el tiempo hacia adelante. Esas diferencias hay que corregirlas, tienen que desaparecer y tienen que desaparecer los fondos que motivan esas diferencias. El sistema no puede mantenerse con esa oscuridad y esa falta de transparencia.

Paso a continuación a referirme a otro aspecto concreto del acuerdo. El acuerdo dice literalmente que Cataluña sea la que gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña y aumente sustancialmente la capacidad normativa en coordinación con el Estado y la Unión Europea. Esta idea del aumento de capacidad normativa se vuelve a repetir más adelante en el acuerdo. Esto es lo mismo que decía el Estatuto de Autonomía aprobado inicialmente por el Parlamento de Cataluña y remitido a las Cortes Generales.

A mí me llama en primer lugar la atención que se habla de incremento de capacidad normativa, y eso no cuadra muy bien con la armonización que se promueve para otras comunidades autónomas. Pero al margen de eso, a mí me parece que la descentralización tributaria siempre es buena —eso, sin duda—, porque proporciona transparencia y permite a los ciudadanos conocer quiénes son los responsables, los que deciden subir o bajar los impuestos. Eso es básico en la teoría del federalismo fiscal. Pero, en mi opinión, yo creo que en el momento actual el nivel de competencias normativas de las comunidades de régimen común es aceptable. Hemos avanzado mucho, creo que el nivel de responsabilidad fiscal es satisfactorio; la pregunta es: ¿podemos avanzar más e ir en la línea que propone el acuerdo con Cataluña?

Señorías, lo primero es que esta es una decisión política que les corresponde a ustedes como representantes del pueblo español, pero al margen de eso y brevemente: ¿necesitamos ampliar las

cve: BOCG_D_15_195_1865

competencias normativas en el impuesto sobre la renta? Es un impuesto fundamental, es el principal impuesto del sistema tributario. Hablamos de un reparto del 50 %, pero podríamos aumentar el porcentaje de cesión al 50, al 55, al 60 o al 70. En otros países federales el reparto está en el 50 también. Yo creo que ahora mismo no es la principal prioridad para el sistema de financiación de las comunidades autónomas aumentar el porcentaje de cesión —después hablaré de ello—; lo que necesitan las comunidades autónomas es suficiencia financiera más que aumentar las competencias normativas. De hecho, fíjense si tienen competencias normativas que hay 294 deducciones autonómicas del impuesto sobre la renta. Es decir, ¿hasta dónde vamos a llegar con el impuesto sobre la renta? Fíjense lo difícil que es para un profesor de derecho tributario explicar el impuesto sobre la renta. Tenemos que explicar todas las particularidades de todas las comunidades autónomas.

Impuesto sobre sociales. Yo creo que el impuesto sobre sociedades no se puede descentralizar, este es un impuesto que debe mantenerse en manos del Estado. ¿Por qué? Porque la descentralización del impuesto sobre sociedades aumentaría los riesgos de competencia fiscal y también, por supuesto, los costes de cumplimiento para las empresas. Se podría dar lugar a una guerra entre comunidades para atraer empresas.

IVA e impuestos especiales. Ahí no podemos avanzar más allá de la cesión de recaudación, porque la normativa de la Unión Europea, el derecho de la Unión Europea, las directivas que regulan el IVA y los impuestos especiales impiden la existencia de tipos distintos dentro de un mismo Estado. Por tanto, por ahí en competencias normativas no podemos avanzar.

En cuanto a los impuestos cedidos, daría para otra comparecencia hablar de la imposición patrimonial, del impuesto sobre sucesiones, del impuesto sobre el patrimonio, pero yo me remito, dado que tuve la inmensa fortuna de participar en el libro blanco —en él hay un extenso capítulo sobre el futuro de la imposición patrimonial—, a lo que hemos dicho ahí. Me parece importante insistir en que hay que tener muy presente el derecho de la Unión Europea. ¿Por qué? Porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya ha condenado a España en varias ocasiones, dos de ellas especialmente llamativas en relación con la aprobación de medidas contrarias a la libre circulación de capitales. La primera fue la sentencia de 3 de septiembre de 2014, en relación con la imposibilidad de aplicar reducciones autonómicas a no residentes en el territorio de una comunidad autónoma, y una muy reciente de este año, que además va a generar una devolución muy elevada por parte de las comunidades autónomas en principio, que es la sentencia de 30 de mayo de 2024, que ha declarado incompatible con el derecho de la Unión Europea el tramo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos. ¿Por qué? Precisamente por lo que les he indicado antes: porque no pueden existir tipos distintos de impuestos especiales por regiones dentro de un mismo Estado.

Por tanto, hay que tener muy presente, a la hora de aprobar cualquier reforma o desarrollar cualquier ampliación de competencias normativas, el derecho de la Unión Europea. De hecho, ya hay tres sentencias del Tribunal Supremo de septiembre de este año que aplican esa sentencia de mayo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que obligan a las comunidades autónomas a devolver el impuesto cobrado indebidamente. Estas sentencias van a suponer un coste muy importante que hay que tener en cuenta, porque habrá que incorporarlo a las finanzas públicas.

Me he referido a la cesión de competencias normativas, y otro punto que se desarrolla también en el acuerdo es la cesión de competencias de gestión, recaudación e inspección. Yo soy un firme partidario de la Administración tributaria integrada. Es decir, creo que aquí hay economías de escala y una Administración tributaria integrada es la alternativa más recomendable para lograr un mejor cumplimiento tributario y para lograr mejores resultados en la lucha contra el fraude fiscal.

¿Y cómo podemos avanzar para darles participación a las comunidades autónomas? Porque yo creo que se trata de ofrecer soluciones. Si ustedes nos llaman a nosotros no es solo para criticar, es para dar soluciones; yo vengo a darles soluciones. Hay que incrementar la participación de las comunidades autónomas en los órganos de decisión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Hemos llegado a un nivel en el que las comunidades autónomas gestionan más del 30 % del gasto público; por tanto, deben participar en los órganos de decisión de la Agencia Tributaria. No basta con que vayan a una reunión del consejo superior de dirección o a una reunión del consejo territorial y hacer ahí alguna pregunta o alguna aportación mínima; tienen que participar activamente en los órganos de dirección de la Agencia Tributaria. De esa forma, creo que las comunidades autónomas se sentirían reconfortadas, porque sentirían que participan en la gestión tributaria.

Yo creo que algunos de los problemas que tenemos hoy y que laten detrás de este acuerdo derivan de que no se ha reformado el modelo en el sentido de incrementar la participación de las comunidades

cve: BOCG_D_15_195_1865

autónomas en los órganos de decisión. Pero esa participación, si la analizamos desde la perspectiva del derecho comparado, no debe pasar, a mi juicio, por un modelo de gestión dividida o fraccionada de la Agencia Tributaria. ¿Por qué? En este sentido, tenemos la experiencia de Alemania y de Canadá. Son países a los que queremos parecernos, son países federales, lo que pasa es que a algunos los hemos adelantado ya. Es decir, nosotros ya estamos por delante de Alemania en descentralización, pero en Alemania los Estados federados son los que tienen competencias de gestión en materia tributaria. Son los que gestionan los principales impuestos, no la federación, y eso da lugar en la práctica a dificultades en la aplicación de los tributos. ¿Por qué? Porque hay distintos criterios de interpretación en función del territorio en el que estemos. Y eso, ¿cómo se resuelve? No es nada fácil, han tenido que buscar una solución bastante compleja. De hecho, he consultado a un colega alemán para estar actualizado a la hora de preparar esta intervención y, efectivamente, hay un órgano de coordinación entre la federación y los Estados federados donde se reúnen y se ponen de acuerdo o se vota por mayoría —los que pierden aceptan la decisión de la mayoría, lógicamente—, y donde se fijan los criterios de interpretación que deben aplicar todo los Estados federados. Esto introduce, a mi juicio, una enorme complejidad en el funcionamiento de la gestión tributaria. De hecho, se critica a veces que algunos Estados suelen ser menos estrictos que otros en las actuaciones de comprobación e inspección. De hecho, algunos autores de la literatura, a la vista de estos resultados, han pedido la centralización de las competencias tributarias.

Y tenemos el caso de Canadá, que lo tiene mejor resuelto, porque firman acuerdos de recaudación las provincias con la federación, y es la agencia federal la que recauda los grandes impuestos del sistema tributario: renta, sociedades. En cambio, la gestión de la imposición sobre el consumo sí queda en manos de las provincias. Es un sistema muy descentralizado, es el más descentralizado en el que nosotros nos fijamos, porque Suiza va aparte; con Suiza no nos podemos comparar en ningún caso, es una confederación, salvo que queramos cambiar el modelo de Estado e ir a una confederación. En Canadá, siendo un país federal muy descentralizado, con gran capacidad tributaria de las provincias, existe una enorme coordinación entre la federación y las provincias. Es decir, que podemos ir a un sistema en el que haya coordinación y participación de las regiones en la gestión de los impuestos. De hecho, hay un órgano de dirección que podría ser nuestro modelo, o un modelo a tomar en consideración. En el informe de reforma de la financiación autonómica de 2017, en el que tuve la inmensa fortuna de participar, explicamos que nos gustaba el modelo canadiense. Es un órgano de dirección en el que, de los quince miembros, once pertenecen a las provincias, van rotando en ese órgano de dirección y, por tanto, tienen una participación importante en la gestión tributaria.

Hay otras cuestiones menores del acuerdo en las que no voy a entrar, y voy resumiendo ya la intervención para no pasarme del tiempo. Si acaso, después, ya en el turno de respuesta, ampliaré algunas cuestiones que tenía también interés en comentarles. A mí me gustaría concluir con algunas propuestas que a ustedes les puedan hacer pensar, porque es curioso: hay un amplio consenso. Yo creo que todos los expertos que han pasado por aquí, y todos ustedes coinciden, defienden que hay que reformar el sistema. Sabemos cuáles son los problemas, vamos a buscar soluciones, ¿y cómo podemos solucionar los problemas? Siempre teniendo presente que los problemas deben solucionarse aplicando los principios constitucionales que deben inspirar el modelo de financiación. Si estamos de acuerdo en el diagnóstico y estamos de acuerdo en que hay que buscar soluciones, y yo creo que ustedes están de acuerdo en la mayoría de las soluciones, ¿por qué no llegan a un pacto de Estado en una materia tan importante como es el sistema de financiación de las comunidades autónomas? Porque hablar del sistema de financiación es hablar del estado del bienestar, es decir, es lo que nos estamos jugando en este debate: sanidad, educación, servicios sociales, vivienda. Por tanto, desde esa perspectiva, qué propuestas —muy brevemente, muy telegráficamente, para no pasarme— haría yo. En primer lugar, yo creo que los fondos hay que rehacerlos, hay que acumular los cuatro fondos en uno que funcione de forma transparente, un fondo de nivelación, pero único. Yo creo que tenemos que mejorar la distribución de recursos según la población ajustada. Se ha avanzado, hay muchos trabajos en esa línea y, por tanto, yo creo que por ahí hay que ajustar mejor las variables de medidas de la población ajustada. Hay que dar participación también, como he insistido, a las comunidades autónomas en la gestión, en la dirección de la Agencia Tributaria. Eso es fundamental. No debemos ir nunca a un sistema de división de la gestión tributaria, porque creo que daría resultados muy negativos.

Yo espero y deseo que esta comisión sirva para que todas las fuerzas parlamentarias puedan aproximar posiciones y se pueda llegar a ese pacto para un futuro modelo de financiación de las comunidades autónomas con el que mejore la financiación de todas las comunidades autónomas.

Nada más. Muchas gracias.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, profesor Adame Martínez.

Iniciamos ahora el turno de portavoces. Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, senador Ferrer Martínez.

El señor FERRER MARTÍNEZ: Gràcies, senyora presidenta.

Senyor Adama Martínez, bona tarda. Moltes gràcies per la seva compareixença, per la seva explicació, crec que ha set molt didàctica. Vostè, sobretot, s'ha centrat en la reforma del sistema actual. No he sentit que hagi valorat d'una forma més positiva o més negativa l'acord entre el Partit Socialista de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya i s'ha centrat, crec, en donar propostes per una reforma d'un finançament que vostè mateix ja diu que no funciona, i que segurament és així, és evident, i que a més no funciona i no es pot reformar precisament perquè com és un tema d'Estat, i els dos principals partits a dia d'avui és impossible que es posin d'acord en un tema que és tan important com aquests. Pues és normal que cada territori o els territoris que tinguin un sentiment més nacionalista, com és el cas del territori català, doncs vulgui accedir a un finançament o una reforma del seu finançament d'una forma, en aquest cas, bilateral.

I a més, m'encanta, i li dic de tot cor i amb tots els respectes, el seu optimisme, perquè, sobretot estant aquí al Senat, que vostè ha dit que seria la Cambra ideal per poder-ho fer. Jo, desgraciadament, no puc compartir aquest optimisme com a senador, perquè m'adono de les mancances competencials que tenim en aquesta Cambra perquè realment sigui una Cambra de representació territorial. Estic d'acord amb vostè que hauria de ser-ho, però crec que no hi arriba a ser; estic convençut que no ho és.

I només dir-li això. Tornar-lo a felicitar per la seva explicació, perquè de veritat, com a jurista m'ha agradat molt. I res més, únicament saber si té una valoració més concreta sobre l'acord, que és el que venim a mirar avui.

Moltes gràcies.

Gracias, señora presidenta.

Señor Adama Martínez, buenas tardes. Muchas gracias por su comparecencia, creo que ha sido muy didáctica. Usted, sobre todo, se ha centrado en la reforma del sistema actual. No he sentido que haya valorado de una forma más positiva o más negativa el acuerdo entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana de Catalunya y se ha centrado, creo, en dar, como ha dicho al final, propuestas para la reforma de una financiación que usted mismo ya dice que no funciona, y seguramente es así, es evidente. Y además de no funcionar, precisamente no se puede reformar porque es un tema de Estado y uno de los principales partidos ha dicho que es imposible que se pongan de acuerdo en un tema tan importante como este. Y, claro, al final es normal que cada territorio o los territorios que tengan un sentimiento más nacionalista, como en este caso el territorio catalán, quieran acceder a una reforma de su financiación de forma bilateral.

Además, me encanta, y se lo digo de corazón y con todo el respeto, su optimismo, porque, estando aquí en el Senado, usted ha dicho que sería la Cámara ideal para poderlo hacer. Yo, desgraciadamente, no puedo compartir este optimismo como senador, porque me he dado cuenta de las carencias competenciales que tenemos en esta Cámara para que realmente sea una cámara de representación territorial. Estoy de acuerdo con usted en que debería de serlo, pero creo que no llega a serlo; estoy convencido de ello.

Solo quiero volverle a felicitar por su explicación, porque como jurista me ha gustado mucho. Y nada más, únicamente quiero saber si tiene una valoración más concreta.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Ferrer Martínez.

Grupo Parlamentario Vasco, senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Simplemente, profesor Adame Martínez, quiero darle las gracias por sus aportaciones, que han sido profusas.

Muchísimas gracias.

La señora PRESIDENTA: Grupo Parlamentario Plural en el Senado, senador Armas González.

El señor ARMAS GONZÁLEZ: Muchas gracias, presidenta.

Muchísimas gracias, profesor, porque usted ha ido algo más allá de un análisis concreto, de una propuesta concreta, y creo de verdad que es lo que necesita el sistema, es decir, ver la problemática en

cve: BOCG_D_15_195_1865

su perspectiva más global y menos particular. A mí me ha gustado mucho esa afirmación rotunda que usted ha hecho, porque es así, el problema de las comunidades autónomas, en general, y no me refiero exclusivamente a Cataluña, es un problema de insuficiencia financiera. Y si ese es el problema, creo que a lo mejor hay que buscar cauces de diálogo y de entendimiento para aprovechar esta reivindicación del todo —entiendo que justa— por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Generalitat de Catalunya o los partidos que en ella están o que se preocupan de la gobernabilidad de Cataluña, que está en una posición quizás más aventajada que otras comunidades autónomas que, a lo mejor, no han entrado tanto en este problema como lo ha hecho ERC. Por lo tanto, a mí me gustaría pensar que esta posición de Esquerra Republicana, con respecto al Partido Socialista en este momento, puede llegar a ser bueno para el resto de las comunidades autónomas y para el resto de los partidos políticos con representación en las comunidades autónomas y también en el Estado.

Mi pregunta es: ¿usted cree que se puede avanzar hacia una solución global que satisfaga, asimile, llegue al fondo de la cuestión y se aproxime a las demandas de ERC y a su pretensión con el Partido Socialista de Cataluña y que, a la vez, deje medianamente contentas las posiciones del resto de comunidades autónomas? Y, de paso, porque ese creo que es el fondo de la cuestión, si es posible que nos aproximemos a la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Esa es mi pregunta.

Como decía mi compañero, Juanjo Ferrer, en este momento no está el horno para bollos, para demasiados bollos, y, por lo tanto, yo tampoco confío demasiado en que este sea el momento. En cualquier caso, también participé, como usted, en ese intento de proyecto de modificación del sistema de financiación —yo representaba a la Comunidad Autónoma de Canarias—, y la verdad es que sí creo que en ese momento, con una posición menos crispada que el actual, se analizó suficientemente el modelo y se avanzó, hubo alternativas muy interesantes sobre la mesa que, desgraciadamente, se truncaron al final porque terminó la legislatura y porque no se tomaron las decisiones que yo creo que se deberían haber tomado en aquel momento.

Mi pregunta es esa: ¿cree usted que seríamos capaces de poner sobre la mesa una reforma del sistema de financiación que complaciera esta demanda y que de alguna manera esa solución que se propone entre ambos partidos integrara un nuevo sistema de financiación?

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Armas.

En nombre del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, senadora Bailac.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, moltes gràcies, presidenta.

Moltes gràcies, senyor Adame Martínez, per la seva compareixença avui en aquesta comissió. Començaré identificant alguns dels punts amb què estem d'acord, perquè vostè ha fet una lectura de la situació i en alguns d'aquests punts coincidim. Coincidim en què el model de finançament autonòmic ha fallat, coincidim en què el model de finançament autonòmic és arbitrari i coincidim en identificar que aquest model és opac. Però quan vostè comença llegint l'acord, el que ha arribat al meu partit polític amb el Partit Socialista de Catalunya sobre el finançament singular de Catalunya i veu que allà es denuncia que hi ha una situació d'infrafinançament crònic que ha patit Catalunya, vostè diu: no només Catalunya. Sí, però aquest acord és sobre, a partir d'una negociació bilateral, sobre la situació singular de Catalunya. Que hi ha un mal de muchos? Hi ha un mal de muchos segurament, però aquí estem parlant de l'acord específic per resoldre la situació de Catalunya i vostè, també és comprensible en aquesta línia, ha fet una defensa dels mecanismes multilaterals i ha explicat que si els mecanismes multilaterals no funcionen doncs, que es reformin. El que passa és que les reformes que han viscut, en el cas català, del model de finançament singular en els últims anys sempre han tingut com a resultat mantenir el perjudici cap a Catalunya. I, de fet, no és menor el fet que diferents experts que han comparegut en aquesta comissió al llarg d'aquestes setmanes, tots es posen d'acord en assenyalar que el model de finançament autonòmic s'hi sustenta, precisament, perquè Catalunya aporta molt més del que li toca. Perquè quan es proposa, a partir de l'acord de finançament singular, que Catalunya aporti a l'Estat en funció dels serveis que rebi, més una quota de solidaritat, els experts, algun dels experts que han vingut aquí, ens diuen que no n'hi ha prou, que cal que Catalunya aporti molt més del que li correspon i molt més d'aquesta quota de solidaritat, que s'haurà de negociar en base respectant el principi d'ordinalitat. Per tant, el que ens estan reconeixent és que el model de finançament autonòmic es sustenta perquè Catalunya aporta molt més del que li toca.

I, per tant, sí, defensem la negociació bilateral, primer, perquè l'espai multilateral, com bé deia, ja ens ha demostrat que no resol la situació d'infrafinançament que pateix Catalunya. Però és que, a més a més,

cve: BOCG_D_15_195_1865

quan se'ns planteja que l'opció seria una reforma d'aquests espais multilaterals, nosaltres diem: miri, han tingut cinc dècades. Gairebé, estem a punt. Hem tingut cinc dècades per corregir aquesta situació que considerem injusta. Per tant, si s'hagués volgut arribar a un acord des de la via multilateral, potser s'hauria trobat, nosaltres no ho sabem, però en tot cas el que sabem és que hem hagut de recórrer a la via bilateral per poder disposar d'un acord, ara sí, d'una oportunitat en ferm, sobre la taula, negre sobre blanc, per acabar amb la situació d'infrafinançament crònic que pateix Catalunya.

I miri, jo tinc un defecte que és que em posa una mica nerviosa quan sento que l'Estat espanyol és més federal que molts Estats federals. És un defecte que tinc. Però clar, quan es diu que estem per davant de molts Estats federals en l'àmbit fiscal, jo torno a repassar les dades que diuen que Catalunya té una capacitat de gestió plena del 3 % dels ingressos i una capacitat de gestió parcial sobre el 15 % dels ingressos, que són els impostos cedits. I ho comparo amb les xifres d'Alemanya, que vostè menciona, on la distribució dels impostos és 46 % Govern central, 40 % Govern regional, i no veig en quina mesura estem davant d'Alemanya, ni podem presumir d'estar més avançats que a Alemanya. I, de fet, quan revisem les situacions, i ja ha dit que el cas de Suïssa no és comparable perquè és un Estat confederal, però en tot cas, quan comparem les situacions d'Alemanya, de Suïssa, de Canadà i dels Estats Units i veiem com estan els seus Governs intermedis, veiem que tots els Governs intermedis en aquests països tenen un poder fiscal més ampli per regular els principals impostos. Tots els Governs intermedis en aquests països recapten els impostos a cada territori, incloent l'IRPF i l'impost de societats, o els impostos sobre el consum també. Tots els Governs intermedis en aquests països federals obtenen ingressos de l'import sobre societats. Quan a l'Estat Espanyol és el govern central qui es queda el 100 % d'aquest impost. I tots els Governs intermedis en aquests països federals, els mecanismes d'anivellament no alteren substancialment d'ordinalitat. Per tant, quan se'ns diu que estem més avançats que Alemanya o que estem més avançats que molts Estats federals, jo em pregunto, doncs les dades no ho reflecteixen així.

Vostè s'ha referit també, i acabo, que ha basat la seva anàlisi de l'acord sobre la hipòtesi que aquest acord s'acabarà traduint amb lleis. Des del nostre punt de vista esperem que això no només sigui una hipòtesi de treball, sinó que acabi sent realitat i, de fet, doncs posarem tota la nostra exigència perquè així sigui, perquè aquest acord que s'ha de desenvolupar i s'ha de concretar, es desenvolupi, es concreti i acabi doncs amb les reformes normatives que siguin oportunes, perquè creiem que aquest és un acord que és bo per Catalunya, que és una oportunitat molt valuosa que no podem desaprofitar i que quan sigui una realitat, aconseguirem revertir l'infrafinançament crònic que ha patit el nostre país en les últimes cinc dècades.

Moltes gràcies.

Muchas gracias, presidenta.

Muchísimas gracias, señor Adame Martínez, por su comparecencia hoy en esta comisión. Empezaré identificando alguno de los puntos en los que estamos de acuerdo, porque usted ha hecho una lectura de la situación y en algunos de estos puntos coincidimos. Coincidimos en que el modelo de financiación autonómica ha fallado, en que es arbitrario y en identificar que este modelo es opaco. Pero, cuando usted empieza a leer el acuerdo al que ha llegado mi partido político con el Partido Socialista de Cataluña sobre la financiación singular de Cataluña y ve que se denuncia una situación de infrafinanciación crónica en Cataluña, dice: No únicamente Cataluña. Pero este acuerdo parte de una negociación bilateral sobre la situación singular de Cataluña. Es malo para muchos, seguramente, pero ahora estamos hablando de un acuerdo específico para resolver la situación de Cataluña y usted, que es comprensible en esta línea, ha hecho una defensa de los mecanismos multilaterales y ha identificado que, si los mecanismos multilaterales no funcionan, entonces hay que reformarlos. Lo que ocurre es que las reformas que hemos vivido, en el caso catalán, del modelo de financiación en los últimos años siempre han tenido como resultado un perjuicio para Cataluña. De hecho, diferentes expertos que han comparecido en esta comisión a lo largo de estas semanas, todos, se han puesto de acuerdo en señalar que el modelo de financiación autonómica se sustenta, precisamente, porque Cataluña aporta mucho más de lo que le toca. Cuando se propone que, a partir del acuerdo de financiación singular, aporte al Estado en función de lo que reciba, además de la cuota de solidaridad, los expertos que vienen aquí dicen que no hay suficiente, que tiene que aportar mucho más de lo que le corresponde y más de esta cuota de solidaridad, que se tendrá que negociar respetando el principio de ordinalidad. Por lo tanto, lo que nos están repitiendo y recalcando es que Cataluña aporta mucho más de lo que le toca.

Por tanto, sí defendemos la negociación bilateral porque el espacio multilateral, como usted decía, ya nos ha demostrado que no resuelve la situación de infrafinanciación que sufre Cataluña. Pero es que, además, cuando se nos plantea que la opción sería una reforma multilateral, les decimos: miren, han tenido

cve: BOCG_D_15_195_1865

cinco décadas —ya está bien—, han tenido cinco décadas para corregir esta situación que consideramos injusta. Así pues, si se hubiese querido llegar a un acuerdo desde la vía multilateral, quizás se podría haber logrado. No lo sabemos, en todo caso, sí que sabemos que hemos tenido que recurrir a la vía bilateral, ahora sí, y con una oportunidad sobre la mesa, poner negro sobre blanco, para poder terminar con la situación de infrafinanciación que sufre Cataluña.

Tengo un defecto, me pongo nerviosa cuando escucho que el Estado español es mucho más federal que otros Estados federales. Es un defecto que tengo. Cuando nos dicen que estamos por delante de otros Estados federales en el ámbito fiscal, yo repaso las cifras: Cataluña tiene una capacidad de gestión plena del 3 % de los ingresos y una capacidad de gestión parcial sobre el 15 % de los ingresos, y lo comparo con las cifras de Alemania que usted menciona, donde la distribución de los ingresos es un 46 % el Gobierno central y el resto los regionales, y no sé en qué medida estamos por delante de Alemania ni tan avanzados en esta situación. Usted ha mencionado que el caso de Suiza no es comparable, pero si lo vemos con respecto a Alemania, Suiza, Estados Unidos, si vemos cómo están sus Gobiernos intermedios, comprobamos que en esos países todos los Gobiernos intermedios tienen un poder fiscal más amplio para regular los impuestos principales. En estos países, recaudan los impuestos en cada territorio, incluyendo el IRPF y el impuesto sobre sociedades o los impuestos de consumo. Todos los Gobiernos intermedios en estos lugares obtienen los ingresos del impuesto sobre sociedades, cuando en el Estado español es el Gobierno quien se queda estos ingresos. Y en estos países los mecanismos de nivelación no alteran la ordinalidad sustancialmente. Por tanto, cuando nos dicen que estamos mucho más adelantados que Alemania o que otros Estados federales, yo me pregunto por qué lo dicen, porque las cifras no lo reflejan así.

Usted también se ha referido, y termino, en su análisis del acuerdo a la hipótesis de que este acuerdo se terminará traduciendo en leyes. Desde nuestro punto de vista, esperamos que esto no sea únicamente una hipótesis de trabajo, sino que termine siendo una realidad y, de hecho, pondremos toda nuestra exigencia para que así sea. Este acuerdo tiene que desarrollarse y concretarse, han de terminarse las reformas normativas que sean oportunas, porque creemos que este acuerdo es bueno para Cataluña. Es una oportunidad muy valiosa que no podemos desaprovechar y, cuando sea una realidad, conseguiremos revertir la infrafinanciación crónica que ha sufrido nuestro país durante las últimas cinco décadas.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, senador Espadas Cejas.

El señor ESPADAS CEJAS: Muchas gracias, presidenta.

En primer lugar, agradezco al ponente, el señor Adame, su participación en esta comisión, y quiero hacerlo porque creo que a todas y a todos los que formamos parte de esta comisión nos ha gustado su tono propositivo, positivo y optimista frente a otras interpretaciones apocalípticas sobre el objeto de esta comisión, en definitiva, sobre el acuerdo del PSC y ERC en relación con la financiación de Cataluña.

Yo comparto, señor Adame, que el bloqueo para la consecución de un acuerdo de Estado, como el que usted reclama por lógica, el bloqueo durante tantos años de un acuerdo en los órganos multilaterales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera es el que definitivamente ha generado la angustia de algunas comunidades, que, evidentemente, se sienten infrafinanciadas. También comparto, cómo no, que Cataluña siga demandando —lleva muchos años ya— la necesidad de una financiación, a su juicio, singular para la realidad de su territorio y la gestión de las competencias que tiene asumidas en su estatuto. Al final, desde mi posición, yo veo una oportunidad en el paso adelante y en el impulso que significa ese acuerdo, justamente para desbloquear lo que, por otra parte, lleva mucho tiempo bloqueado en el órgano multilateral. La única diferencia es una matización que yo haría a sus palabras, pues dice: Primero, lo multilateral y luego, efectivamente, acuerdos bilaterales, como es la realidad de nuestro sistema. La cuestión aquí es que, en el recorrido histórico de los modelos de financiación autonómica, curiosamente ha habido en todos ellos un primer impulso bilateral que luego fue fruto de una negociación y un acuerdo en sede multilateral, como no puede ser de otra manera, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y siempre vino de Cataluña y de las negociaciones del Gobierno de España con la Generalitat de Catalunya. Por tanto, nada nuevo respecto a lo que en este momento también nos encontramos. En otros casos, eso auspició un acuerdo del conjunto de comunidades autónomas con el Gobierno de España. Yo estoy convencido de que en este también va a ser así.

Pero, fíjese, hay algunas cuestiones interesantes a mi juicio. Primero, estamos de acuerdo en que bilateralidad y multilateralidad tienen que caminar juntas, pero el acuerdo final o es multilateral y significa

cve: BOCG_D_15_195_1865

una reforma de la LOFCA o no será. Por tanto, aquellos que piensen que simplemente con el acuerdo bilateral en Cataluña está todo hecho... Reconozcamos aquí que es necesario un cambio del sistema en la ley. Ahora bien, a diferencia del ponente anterior, yo considero que es perfectamente posible modificar la LOFCA si aceptamos que lo que necesitamos es un nuevo modelo, un nuevo sistema de financiación para las comunidades de régimen común, frente a la interpretación que hacía el anterior ponente, que analizaba el actual sistema de régimen común y la entrada de un acuerdo bilateral específico para Cataluña. No. Estamos hablando —y así lo ha manifestado el Gobierno en todas las ocasiones en las que se le ha planteado— de que la propuesta de financiación singular de Cataluña debe ser analizada a la luz de otras propuestas de financiación de singularidades de cada territorio que finalmente converjan en un modelo que pueda ser aceptado multilateralmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y que nos lleve a una propuesta de LOFCA que pueda ser aprobada en las Cortes Generales, evidentemente. Por tanto, esa es la primera cuestión.

Segunda cuestión. Todos los expertos coinciden —y lo ha dicho usted también aquí— en que hay un problema de suficiencia, por tanto, hacen falta más recursos en el sistema. Curiosamente, ninguno de los expertos que ha venido aquí lo ha manifestado con tanta rotundidad como ha hecho usted, y siempre que han hecho análisis sobre el impacto de ese acuerdo en el sistema de comunidades de financiación de régimen común se plantea que, sencillamente, hay un análisis de suma cero que llevaría a un impacto en el sistema de cantidades —se han dado de todo tipo, pura especulación— que, evidentemente, dañaría el sistema.

El acuerdo de 2009 tuvo una entrada de recursos al sistema en torno a 12 000 millones de euros más. Pero es que tampoco se está valorando que, con las disfunciones del sistema actual y fruto de la irresponsabilidad o de la falta de corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, se pierden por el camino, como algunos estudios señalan, casi 9000 millones de euros; cantidad que no se recauda. Por tanto, a mi juicio, tan importante como llegar a un pacto y a un acuerdo para blindar la equidad en la financiación de los servicios públicos en el conjunto de comunidades o en la definición de una cuota de solidaridad que lo haga posible, tan importante como eso es la lógica de que el esfuerzo fiscal sea pactado también en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin que ninguno nos hagamos trampas al solitario. Por tanto, esas dos cuestiones serían básicas para ese acuerdo multilateral y considero que, evidentemente, el acuerdo de Cataluña lo que plantea es un inicio de camino.

También se ha manifestado aquí, lo ha definido usted, que la cogobernanza en la gestión tributaria es un sistema de gestión integrado, no fragmentado. Y yo lo comparto, creo que es lo más eficaz. Pero eso va en contra de la aplicación de los propios estatutos de autonomía, como el de Cataluña o el de Andalucía, que hablan de avanzar en las figuras de consorcio y de cogestión tributaria; que, efectivamente, haya más participación, como usted ha dicho también, de comunidades autónomas en los órganos de decisión de la Agencia Tributaria, pero también más participación en sí mismo o incluso desarrollo de competencias normativas, aunque, como usted ha dejado bien claro aquí, ese ámbito está bien desarrollado, aunque pudiera caber alguna cosa más.

Por último, me gustaría saber su opinión sobre en qué medida la infrafinanciación del resto de comunidades autónomas podría ser objeto también —y me ha gustado esa propuesta de reunificación de fondos en uno— de un análisis en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial y la posibilidad de convertirlo en un fondo de convergencia, en un fondo de desarrollo económico para comunidades autónomas que, más allá del sistema de financiación autonómica que hayamos tenido estos años, no consiguen converger en la renta per cápita con otras comunidades autónomas o con la media europea.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Espadas.

Por último, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, el senador González Menéndez tiene la palabra.

El señor GONZÁLEZ MENÉNDEZ: Muchas gracias, presidenta.

Buenas tardes, señorías.

Gracias por su comparecencia, señor Adame. Lo primero que quiero hacer es manifestar mi estupor porque, al hilo de la intervención del señor Espadas, no sé si hemos estado todos en el mismo hemiciclo o hemos estado en otro sitio, porque no tiene sentido. Le agradecemos lógicamente su tono, faltaría más, y sus aportaciones, también. Se puede estar de acuerdo con lo que usted dice o no, pero lo que está claro es

cve: BOCG_D_15_195_1865

que lo que usted dice lo dice claramente, y eso ya de por sí es agradecer. Por tanto, nos parece una falta de respeto que algún senador intervenga atribuyéndole a usted alguna cuestión que no ha dicho. Y eso es lo que he creído escuchar del señor Espadas, porque él ha puesto en su boca cosas que usted no ha dicho, y para llegar a conclusiones es importante que haya un debate honesto en ese sentido.

Vamos a ver, en realidad —y usted también apuntaba sobre ello— estamos analizando —usted lo ha hecho— un acuerdo entre formaciones políticas para llegar a una financiación singular en Cataluña. Ese es el marco, y, además, un acuerdo para llegar a una financiación singular basado en una serie de premisas. En el acuerdo, parece que se pone de manifiesto una infrafinanciación mantenida en el tiempo; se pone de manifiesto un déficit y una deuda que no reconocen en su totalidad; se pone de manifiesto que quieren plena capacidad normativa y de gestión y de recaudación, etcétera, a través de una nueva agencia, por supuesto, una agencia tributaria propia. Quieren que sea bilateral y, además, un cambio de paradigma. No quieren reformar la LOFCA, sino quieren un nuevo paradigma de financiación autonómica. Eso es lo que parece decir el acuerdo. Y a cambio —y nos gustaría que ampliase su opinión acerca de esto—, sobre la solidaridad dicen que quieren compensar al Estado por lo que el Estado gaste en Cataluña y, además, quieren ser solidarios con el resto de las comunidades, siempre y cuando, condición excluyente, el resto de las comunidades tenga un esfuerzo fiscal, un esfuerzo tributario similar al suyo. Y si no, no; si no, no habría solidaridad. O sea, traducido al román paladino, quieren hacer lo que quieren por sus intereses, al margen de lo que piense el resto de los españoles. Y, por cierto, esto, señor Espadas, no es el inicio de un camino, el camino está perfectamente delimitado y trazado. El objetivo es lo que acabo de leer ahora mismo, que es textual, del acuerdo que ustedes firmaron, y esto no hay que analizarlo, esto no es interpretable; está escrito negro sobre blanco.

Nosotros creemos que Cataluña —usted también lo ha dicho— no está infrafinanciada, recibe fondos del sistema de financiación, también los aporta, pero está más o menos en la media de ingresos homogéneos. Por cierto, es importante ampliar la información porque los sucesivos expertos que van compareciendo en esta comisión lo repiten, pero hay que recordarlo a los oídos duros de algunos senadores: da igual cómo gestione cada comunidad su capacidad normativa actual. Da igual porque esto no afecta a la financiación autonómica. Da igual. Financiación y, en ese caso, recaudación normativa, porque el sistema se ha diseñado para que cada cual tenga independencia en ese sentido para modificar sus impuestos, no a costa de los demás españoles, sino a costa exclusivamente de su territorio. Y se lo recuerdo porque permanentemente insisten en este error de manera interesada, seguramente. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular golpean repetidamente su mesa con la palma de la mano).*

Y, en ese sentido, hay que recordar que Cataluña es unos de los territorios de las comunidades autónomas que tienen, si no la mayor, una de las mayores presiones y esfuerzos fiscales también en el territorio, con lo cual no solamente es la financiación de régimen común que reciben con el saldo actual de cada año en cada momento, sino que, además, tienen una serie de ingresos que son para ellos, que no se comparten, que son de recaudación en el territorio y que los utilizan como consideran. Con lo cual, lo que nos están diciendo es: esto que estamos recaudando de más, muy por encima del resto de los españoles, nos queda corto; queremos más y queremos que ese más nos lo paguen todos ustedes, el resto. Y van ustedes y lo firman.

Señor Adame, además, leyendo su voto particular al informe de la reforma de 2017, que se lo recomiendo a todo el mundo porque a mí me parece muy ilustrativo, sinceramente, usted insiste especialmente en el principio de solidaridad, incluso por encima del principio de ordinalidad, en algunos casos al menos. Y quiero preguntarle cómo queda esta solidaridad de llevarse a cabo el acuerdo que se ha planteado en relación con la financiación singular de Cataluña. Lo digo porque usted planteaba que, incluso por encima del sistema del principio de ordinalidad, las comunidades tienen que ser especialmente solidarias las unas con las otras, que es de lo que se trata, que no es razonable veintiséis puntos de diferencia entre la comunidad mejor y peor financiada —son datos públicos—. Pues bien, cómo quedaría este principio de solidaridad si directamente lo que se nos está planteando por parte de los partidos que firman este acuerdo es que Cataluña solamente compensará aquellos servicios que preste el Estado central en la Comunidad Autónoma catalana y que su solidaridad con el resto de las comunidades se supedite a que el resto de las comunidades, por decirlo en términos coloquiales, suban los impuestos tanto como ellos. ¿Cómo quedaría la solidaridad? Porque a nosotros nos parece que hay muy poco margen para que, en este caso, la Comunidad Autónoma de Cataluña sea solidaria con el resto de los españoles, como todas las comunidades autónomas de régimen común lo están siendo con el resto de las comunidades autónomas.

Muchas gracias. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular en el Senado).*

cve: BOCG_D_15_195_1865

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador González Menéndez.

Finalizado el turno de portavoces de los grupos, tiene de nuevo la palabra el profesor Adame Martínez.

El señor ADAME MARTÍNEZ (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla): Muchas gracias, señora presidenta.

Muchísimas gracias por el interés con el que han seguido mi intervención, por todas las observaciones, comentarios y preguntas que me han formulado. Y ahora viene lo difícil: intentar responder a todas las preguntas que me han hecho, porque son muchas. Tengo aquí casi cinco folios de notas, y paso a responderles siguiendo el orden de sus intervenciones.

Muchísimas gracias, en primer lugar, al señor Ferrer por su intervención. Estoy especialmente contento de que usted valore positivamente mi optimismo.

Yo siempre soy optimista por naturaleza y creo que el sistema de financiación se puede reformar y se puede llegar a un acuerdo, porque en este país, y no lo digo por mí, hay muchos expertos en financiación que han escrito mucho y que han aportado mucho y tienen ustedes todo ese bagaje para acometer un proceso de reforma de la financiación autonómica. ¿Es el momento? Pues sí, parece que ha llegado ya por fin el momento. Es decir, el modelo de 2007 caducó, bueno, no se renovó, no se actualizaron los cinco años, y podríamos entrar en la discusión de si el modelo es quinquenal o no es quinquenal. Hay algunas normas que hablan de actualización, pero no hay una obligación legal de aprobar un modelo. Pero, bueno, pasaron cinco años, 2009, 2014, 2019, 2024, y ya llevamos quince años y no hemos reformado el modelo.

Me pide usted una valoración del acuerdo, pues es un acuerdo político. Yo no soy el constituyente ni formo parte del Tribunal Constitucional y todo esto va a depender de la letra pequeña. A mí lo que hay ahora no me convence, desde luego. Claro, ese desarrollo posiblemente, en parte, pueda encajar en la Constitución y, en parte, podrá desbordar la Constitución, y, por tanto, a lo mejor requeriría una reforma de la Constitución. Pero, en todo caso, hace falta un consenso para una reforma de este calado, como lo que se deduce de este acuerdo. Lo importante son los detalles, pero como no conocemos los detalles esto es lo que le puedo decir.

Me parece muy acertada su alusión a la consideración o a la conveniencia de avanzar hacia la configuración de esta Cámara como una auténtica cámara de representación territorial. Con la regulación actual ustedes tienen ciertas limitaciones, pero creo que pueden hacer uso de esta Comisión de Comunidades Autónomas y pueden desarrollar, en el marco de esta comisión, propuestas que den lugar a iniciativas que se traduzcan en reformas legislativas. Por tanto, de nuevo le felicito, con ocasión de su intervención, por la iniciativa adoptada por el Senado y por esta comisión de abrir un debate sosegado sobre el futuro modelo de financiación a partir de un acuerdo político que necesita concreción, pero que podemos valorar en los términos que está, pero más allá, no, tampoco.

Gracias a la senadora del Partido Nacionalista Vasco por sus palabras y gracias también al senador Armas. Efectivamente, el problema básico de la financiación, y yo insisto mucho, es la insuficiencia financiera. Es decir, cualquier reforma del sistema de financiación debe preservar la suficiencia financiera para poder garantizar la prestación de servicios públicos fundamentales por el nivel de Gobierno responsable de esos servicios del estado del bienestar que son las comunidades autónomas. Tiene que ser un modelo sostenible. Las comunidades autónomas son parte esencial para la sostenibilidad del Estado, pero la suficiencia es un principio irrenunciable en cualquier reforma de la financiación autonómica.

Ahora, bien, hay una pregunta difícil de responder: ¿qué recursos son suficientes para la prestación de servicios públicos fundamentales? La determinación de qué recursos son suficientes es algo que no se ha hecho nunca en España, en otros países federales sí se ha hecho, sí se han desarrollado procesos de determinación del coste de prestación de servicios públicos fundamentales, y creo que aquí hay expertos que podrían aportarles a ustedes ayuda en esta materia. Y ustedes pueden apoyarse en técnicos, pero al final la decisión es política, al final es un tema de Estado y la responsabilidad les corresponde a ustedes como representantes de la soberanía popular.

¿De qué depende que los servicios sean suficientes o no? Claro, ahí entran una serie de variables importantes a considerar. Dependerá del nivel al que se vayan a prestar los servicios, habrá que ponerse de acuerdo en eso y dependerá también del nivel o del volumen de impuestos que se desee recaudar, porque, claro, sin recaudación no se pueden financiar los servicios. Pero, en definitiva, esto es una decisión política en última instancia y también aquí yo les vuelvo a pedir un pacto de Estado para un reparto vertical de fuentes tributarias que permita la financiación de los servicios públicos y que otorgue suficiencia financiera a las comunidades autónomas.

Creo que me pregunta usted que si seríamos capaces de poner sobre la mesa un nuevo sistema. Yo les he intentado hacer algunas propuestas. Creo que a ustedes les queda todavía trabajo en esta comisión,

cve: BOCG_D_15_195_1865

donde espero que haya intervenciones en tono positivo en las que formulen propuestas y que ustedes puedan sacar después conclusiones de esas propuestas. En cualquier caso, para eso están las comisiones de reforma de la financiación autonómica. Yo he tenido la inmensa fortuna de estar en dos; estuve en la del año 2000, estuve en la de 2017 y todavía no me he jubilado, es decir, que todavía, ¿por qué no?, puedo estar en otra comisión, porque yo tengo vocación de servicio público a este país y, por tanto, encantado de ayudar y de dar ideas para la mejora del sistema de financiación.

La senadora Bailac me ha hecho tantas preguntas que yo no sé si le voy a poder responder a la mitad de las preguntas y de comentarios que me ha hecho. Pero, bueno, intentaré responderle a lo fundamental. Usted ha insistido mucho en que Cataluña aporta más de lo que recibe. Hay otras comunidades autónomas en España que también aportan más de lo que reciben a la caja común y, por tanto, también hay otras que están infrafinanciadas y también hay otras que aportan más y no han solicitado ningún acuerdo bilateral. Pero, efectivamente, usted ha explicado por qué han propuesto una solución bilateral: porque no han encontrado una solución en el marco multilateral. Bueno, nunca es tarde. Es decir, que yo creo que estamos a tiempo de reconducir la situación. Vean ustedes que soy siempre optimista, y esta propuesta que usted formula puede ser el punto de partida, de inicio del debate de la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Ha indicado usted que en los países federales todos los Gobiernos tienen competencia normativa y recaudan los principales impuestos. Eso yo lo matizaría un poco; es decir, no es así en todos los países. Hay algunos especialmente descentralizados en donde los Estados federales no tienen competencias normativas en los principales impuestos; sí tienen competencia de recaudación. Incluso en otros Estados federales la recaudación, como he indicado en el caso de Canadá, la realiza la federación. Por tanto, el panorama es muy diverso. Tendríamos que ir concretando y afinando un poco más, pero yo no tengo tiempo tampoco de entrar en eso porque tengo la presión del reloj, pero, si usted quiere, yo, por supuesto, le respondo con máximo gusto a lo que usted quiera que le aclare.

Habla usted de la aspiración como hipótesis de trabajo. Insiste usted mucho en que esto es bueno para Cataluña. Yo hablo como técnico, no hablo ahora como andaluz, por ejemplo. Si hablara como andaluz, le diría otra cosa distinta, evidentemente, pero como técnico, que es como he venido aquí, yo le diré que, efectivamente, hay que ir a un modelo en el que lo bueno sea bueno para todos. ¿Que primero sea bueno para Cataluña? Totalmente de acuerdo, pero tiene que ser bueno para todas las comunidades de régimen común, porque el bloque de constitucionalidad establece una serie de principios, entre ellos el de solidaridad interterritorial, que debe respetar cualquier modelo de financiación que se apruebe. Por tanto, vayamos a una solución donde lo que se apruebe sea bueno para todos, y por supuesto bueno también para Cataluña. Lo que pasa es que a lo mejor no podemos empezar solo por lo bueno para Cataluña, sino que yo creo que tenemos que avanzar hacia un escenario en el que todas las comunidades autónomas mejoren, mejoren en financiación, mejoren en suficiencia financiera. ¿Que pueden seguir incrementando su corresponsabilidad fiscal? Pues también, si podemos aprovechar también para que los contribuyentes, los ciudadanos visualicen quién es la comunidad autónoma que recauda. Yo creo que ahora mismo la situación, como he indicado en mi intervención, es satisfactoria. Es decir, hay comunidades autónomas que ejercen ampliamente sus competencias normativas, tan ampliamente que generan movimiento, traslado de ciudadanos dentro del territorio, buscando una mejor fiscalidad. Y aquí, de nuevo, tengo que apelar al intento de parecerse a las comunidades forales en este sentido.

Las comunidades forales tienen un sistema constitucionalmente reconocido, pero en la práctica no podemos negar que vivimos en un escenario de competencia fiscal clara con las comunidades forales. ¿Por qué? Porque las comunidades forales tienen un poder tributario amplísimo y las comunidades autónomas normales no tienen instrumentos para llegar a eso, y, claro, eso genera esa competencia fiscal. Le pongo el ejemplo concreto de la deducción del cine. La deducción del cine en el País Vasco es el doble que en el resto de España. Por tanto, ¿dónde se va a ir una productora de cine? Al País Vasco. ¿Ustedes pueden hacerlo? Lo hacen, en ejercicio legítimo de su régimen foral, pero esa es una situación que lastra el sistema de financiación de las comunidades de régimen común.

El senador Espadas, en primer lugar, ha destacado el principio de suficiencia. Me llama la atención que yo sea el primer experto que insiste tanto en la suficiencia. Yo creo que es un tema clave del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Necesitamos autonomía, solidaridad, pero vamos a empezar por la suficiencia. La base del ejercicio de la autonomía es tener suficiencia de recursos; si no, no existe la autonomía, autonomía para poder gastar y autonomía después en el ámbito del ingreso, pero hay que tener suficiencia de recursos para poder desarrollar las competencias que tienen las comunidades autónomas.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Ha insistido en su intervención en blindar la equidad. Yo creo que eso es un tema también clave en el sistema de financiación de las comunidades autónomas, y ahí falla el sistema actual. Yo creo que hay que pulir el sistema porque da lugar a inequidades manifiestas, como son las diferencias de financiación por habitante ajustado, que no se justifican, y, por tanto, eso hay que corregirlo.

Ha aludido al esfuerzo fiscal pactado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Yo creo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera es el sitio adecuado en el marco normativo actual que regula el sistema de financiación autonómica; el Consejo de Política Fiscal y Financiera es el órgano. Efectivamente, lleva usted razón en que en anteriores procesos de reforma del sistema de financiación ha habido inicialmente alguien que ha arrimado un acuerdo al consejo y a partir de ahí han arrancado los debates. Pues que sirva este acuerdo no para aprobarlo a lo mejor, pero sí para que vaya al consejo o vayan algunas propuestas o sirva para iniciar el debate y ustedes lleguen a un pacto. Insisto, se lo vuelvo a repetir: es fundamental un pacto de Estado.

La idea del consorcio a mí me parece bien, pero un consorcio único, es decir, no quince consorcios, porque eso no lo veo. ¿Que a lo mejor después hay un consorcio general y después cada comunidad autónoma tiene también su relación bilateral en el ámbito de la dirección de la agencia? También está bien. Yo creo que a las comunidades autónomas hay que darles un poco de cariño en el ámbito de la gestión y en los órganos de dirección de la Agencia Tributaria, porque hasta ahora creo que no lo han tenido, y, por tanto, yo creo que eso debemos reformarlo.

Me mira la presidenta. El reloj está…

La señora PRESIDENTA: No, no.

El señor ADAME MARTÍNEZ (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla): Ah, perdón, pero hace usted bien en mirarme porque me he pasado de la hora, pero no he respondido todavía al senador del Grupo Parlamentario Popular.

Me pregunta finalmente por el Fondo de Cooperación Interterritorial. Yo creo que, efectivamente, por ahí es por donde debemos avanzar, lo que pasa es que hay que convertir al Fondo de Compensación Interterritorial en un fondo de convergencia, aunque muchas veces olvidamos —y su intervención en eso acierta— que los sistemas de financiación sucesivos no han servido para la convergencia de la renta, y eso es un déficit importante, sobre todo en comunidades autónomas como Andalucía, de la que yo vengo. Por tanto, comparto su planteamiento en este sentido: convergencia en el nivel de renta. Ahora bien, para llegar a eso hace falta meter dinero al Fondo de Compensación. Con la raquítica asignación que tiene el Fondo de Compensación Interterritorial, no podemos pedirle más. Si hay que meterle dinero al sistema —y ese objetivo yo creo que es ideal, y por ahí es por donde podemos avanzar—, el Fondo de Compensación reestructurado, reformado, transformado en un fondo más moderno, al hilo de fondos de convergencia europeos, puede ser el mecanismo idóneo para corregir esa falta de convergencia que el modelo no ha podido corregir, que a lo mejor no es su función, pero no lo ha hecho.

Termino respondiendo al senador del Grupo Popular, que me ha hecho diversas consideraciones, algunas son reflexiones en voz alta —las considero así— más que preguntas. En cuanto a la bilateralidad, yo creo que de mi intervención se ha deducido que la bilateralidad puede ser punto de arranque, pero vamos a reconducir la reforma del sistema de financiación a los órganos en los que la reforma debe avanzar para llegar a un acuerdo, a un consenso entre todas las comunidades autónomas con el Estado. Yo creo que en la representación de las comunidades autónomas quizás deba replantearse la configuración actual del Consejo de Política Fiscal y Financiera, si queremos avanzar en la línea de los Estados federales. Si no empezamos por reformar el Senado, vamos a empezar con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, vamos a introducir en su funcionamiento algunos instrumentos federales.

Cualquier reforma del sistema de financiación requiere reformar la LOFCA. Eso está claro. Y para reformar la LOFCA hace falta un gran consenso. Por tanto, coincido con usted en que esa es la línea por la que hay que avanzar, y en la LOFCA yo veo algunos aspectos que exigen su reforma.

En cuanto a la solidaridad, le doy las gracias por haber citado mi voto particular, del que me siento muy satisfecho. Muchas veces, cuando pasan años, uno reniega de lo que ha escrito. Yo no reniego de lo que escribí en ese momento en ese voto particular, porque creo que la ordinalidad no es un principio del sistema constitucional español. Esa es una idea importada de Alemania. Ni siquiera es un principio en Alemania. Ha sido una consideración a veces formulada o citada por el Tribunal Constitucional, pero no es ni siquiera un principio. De hecho, hoy en día el actual sistema de compensación, de solidaridad, en Alemania ha prescindido de la ordinalidad. Es decir, en Alemania la ordinalidad está limitada, ya no existe. Ahora mismo,

cve: BOCG_D_15_195_1865

tras la reforma de 2017, que entró en vigor en 2020, la nivelación en Alemania se lleva a cabo a través del reparto del IVA entre los Estados federados y la federación y entre Estados federados con respecto a otros Estado federados. Y no hay mantenimiento de ningún tipo de orden previo en esa nivelación actual.

Yo no sé hace cuánto tiempo me he pasado de la hora. Yo seguiría, porque los profesores de universidad no tenemos límite. Les pido disculpas por haberme excedido del tiempo previsto. Muchísimas gracias, de verdad. Para mí es un inmenso honor haberles acompañado hoy aquí en esta sesión, en esta comparecencia. Muchísimas gracias por su atención, mucho ánimo. Creo que podemos avanzar hacia la necesaria reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor Adame Martínez, por su exposición y también por su presencia aquí, como he dicho nada más comenzar la sesión. Creo que habrá sido de mucha utilidad para todos los que aquí estamos, como también para el resto de los senadores u otras personas interesadas en el tema de la financiación autonómica, que tendrán acceso tanto a esta comparecencia como al propio *Diario de Sesiones.*

Sustanciado el orden del día, se levanta la sesión.

Eran las dieciocho horas y treinta y un minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
SENADO
Núm. 195 9 de diciembre de 2024 Pág. 301

CORTES GENERALES
DIARIO DE SESIONES
SENADO
XV LEGISLATURA
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 1

COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PRESIDENCIA DE LA EXCMA. SRA. D.ª LUISA FERNANDA RUDI ÚBEDA

Sesión celebrada el lunes, 25 de noviembre de 2024

ORDEN DEL DÍA

Comparecencia del catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), D. Francisco Javier Martín Fernández, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000148. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comparecencia del catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra, D. Guillem López Casasnovas, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.

— Solicitud de comparecencia 713/000151. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Designación de la ponencia para emitir el informe sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal.
(Núm. exp. 544/000022)

Elección para cubrir la vacante existente en la Secretaría Primera y Cuarta de la Comisión.
(Núm. exp. 541/000001)

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 2

Se abre la sesión a las once horas y cuatro minutos.

La señora PRESIDENTA: Se abre la sesión.

Buenos días, señorías.

Ruego a los portavoces de los grupos parlamentarios que hagan llegar a la presidencia todas las sustituciones de los miembros titulares de esta comisión que no vayan a estar hoy presentes.

Pasamos a la aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior, celebrada el día 18 de noviembre de 2024. Dicha acta, como todos ustedes saben, ha sido repartida previamente a los portavoces de los grupos parlamentarios y, si no hay ningún reparo que hacer, la damos por aprobada por asentimiento. *(Asentimiento)*.

Antes de iniciar la celebración de las comparecencias, aunque estoy segura de que todos ustedes lo recuerdan, reiteraré que el compareciente dispone de treinta minutos, con cierta flexibilidad, para su primera intervención; los portavoces dispondrán, a continuación, de cinco minutos, y acabaremos este punto con la réplica del compareciente por un tiempo aproximado de quince minutos. He de decirles que han excusado su asistencia la Comunidad Autónoma del País Vasco, la de Galicia, Canarias, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM), D. FRANCISCO JAVIER MARTÍN FERNÁNDEZ, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000148. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Quiero agradecer, en nombre de toda la comisión, la disponibilidad del profesor Martín Fernández para estar esta mañana aquí con nosotros; darle la bienvenida y, a partir de este momento, tiene usted la palabra.

El señor MARTÍN FERNÁNDEZ (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, UCM): Muchas gracias, señora presidenta.

Señorías, para mí sin duda es una satisfacción estar hoy aquí, en esta sala, para hablar de un tema que se corresponde con mi especialidad como catedrático de Derecho Financiero y Tributario y, además, como abogado en ejercicio desde hace mucho tiempo. Vamos a hablar de este acuerdo y de la opinión que me merece analizándolo desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional. Lógicamente, no voy a aburrirles a ustedes con citas continuas de sentencias, sino solamente explicar cómo el Tribunal Constitucional ha ido viendo esos aspectos que se reiteran en el acuerdo. Tengo que reconocer, además, como le he comentado hace un momento a la presidenta, que tanto yo como los comparecientes que me han precedido hemos partido solamente de muy escasos mimbres, ya que no tenemos todavía ni la letra gruesa ni la letra pequeña del desarrollo de ese acuerdo. Bien, sin duda estamos ante un acuerdo político y, por tanto, cuando son acuerdos políticos resulta algo complicado analizar, en definitiva, lo que son los aspectos jurídicos que en él se plantean.

Quiero empezar diciendo que este nuevo modelo de financiación que se plantea en ese acuerdo comenzó prácticamente de la mano de una figura que se puso encima de la mesa, la figura del consorcio tributario, que está prevista, como ustedes conocen perfectamente, tanto en el Estatuto de Autonomía andaluz, en su artículo 181, como en el catalán, en su artículo 204. Se decía que esa figura del consorcio podía ser una posible solución que permita el reconocimiento de esta singularidad aplicable a la financiación catalana. Esta figura del consorcio como tal no aparece reconocida ni en la Constitución ni tampoco en la LOFCA, aunque sí se desarrolla en ambos preceptos de los estatutos que, básicamente, son muy similares. Por ejemplo, comenzando por Andalucía, se reconoce que la organización de su Administración

cve: BOCG_D_15_195_1865

tributaria adoptará la forma que mejor responda a los principios constitucionales y estatutarios, velando especialmente por la efectiva aplicación de los recursos a su cargo y luchando contra el fraude fiscal. Para ello, a su agencia tributaria se le encomienda la aplicación —como ustedes bien saben—, gestión, inspección y recaudación de todos los tributos propios y de los cedidos íntegramente por el Estado, en particular el impuesto sobre el patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sucesiones y donaciones. Respecto del resto, es decir, los no cedidos, en la comunidad andaluza podrá establecerse, de conformidad con el Estado, un régimen de colaboración para esa gestión compartida. En Cataluña, las previsiones de su estatuto son muy similares, ahí se habla de consorcio o ente equivalente —que es una expresión no prevista en el Estatuto andaluz— y de que la Agencia Tributaria catalana podrá llevar a cabo, por delegación del Estado, la aplicación de aquellos tributos que la Generalitat pueda recibir del mismo.

Bien, estas previsiones estatutarias fueron santificadas —si me permiten la expresión— por la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, que analizó la versión original del Estatuto catalán. Tal y como puede fácilmente comprobarse, la existencia de estos consorcios tributarios no supone un régimen singular de Andalucía y Cataluña frente al resto de comunidades autónomas de régimen común, pues su regulación se enmarca en las previsiones constitucionales, santificados, como les digo, por el Tribunal Constitucional. Cuestión distinta es que a través de esta figura se pretenda desarrollar, a efectos de financiación, una nueva categoría de comunidad autónoma consorciada o singular en detrimento de las demás. Si esto es así, obviamente, estamos ante una actuación contraria al artículo 138 de la Constitución, que establece la igualdad de todas y cada una de las comunidades autónomas. En definitiva, lo que sí está claro es que los consorcios nada tienen que ver con la propuesta contenida en el acuerdo ni tampoco establecen líneas generales para un nuevo modelo de financiación.

El acuerdo parte de varios antecedentes, siendo uno de ellos aplicable a la mayoría de las comunidades autónomas, que es su infrafinanciación. Infrafinanciación en la que no me quiero parar porque los que me han precedido en esta comisión se han referido siempre a ella, pero es cierto que existe infrafinanciación. El modelo actualmente vigente se estableció con una finalidad de mantenerse en el tiempo, pero lo cierto es que el devenir de los acontecimientos ha puesto de manifiesto que hay que modificar este modelo de financiación. Pues bien, partiendo de esa infrafinanciación, el acuerdo dice que no se trata de reformar el modelo, sino de cambiarlo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad, pactado en el seno de la comisión bilateral a constituir entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado, así como en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, Estado y Generalitat. Hablamos, por tanto, de un nuevo paradigma basado en singularidad y bilateralidad. La singularidad supone —si no lo he entendido mal— basar o justificar el sistema de financiación de Cataluña, al margen del resto de comunidades autónomas, en diferencias insoslayables frente a las demás de régimen común. De otro lado, la bilateralidad significa que ha de pactarse el modelo en el marco de una negociación entre esta comunidad autónoma y el Estado. Pues bien, de ser estas afirmaciones ciertas, es decir, que esto es lo que han querido reflejar los autores del acuerdo, tanto la singularidad como la bilateralidad deben ser matizadas o, al menos, objeto de una interpretación correctiva para no incurrir en inconstitucionalidad.

Hemos de partir de que el Estado tiene, como ustedes bien conocen, competencia exclusiva en la Hacienda general, artículo 149.1.14 de la Constitución, unido también a que al legislador orgánico le corresponde la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas. En definitiva, el Estado es el competente para regular no solo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades dentro, como es lógico, de las previsiones constitucionales. En este marco, los estatutos de autonomía de aquellas comunidades autónomas que están sujetas al régimen común pueden regular legítimamente su Hacienda como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política y, por tanto, para el ejercicio de las competencias que asumen. Ahora bien, han de hacerlo teniendo en cuenta que la Constitución dispone que su autonomía financiera ha de ejercerse con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, artículo 156.1, y que el Estado, eso sí, garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, artículo 138.1. Pues bien, el nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias debe serlo en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto. Ya que la suficiencia financiera se alcanza, en importante medida, a través de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último, resulta evidente que es el componente en la toma de decisiones tendentes a garantizarla de forma homogénea para todo el sistema. De aquí que no sean posibles decisiones unilaterales, que tendrían repercusiones en el conjunto y condicionarían las de otras

cve: BOCG_D_15_195_1865

comunidades autónomas y del propio Estado. Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en un órgano multilateral como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación. Todas ellas deben integrarse con las funciones que, en su caso, las comisiones mixtas tengan atribuidas en las normas estatutarias en cuanto órganos bilaterales. Ello permite, con carácter previo o *a posteriori* de la intervención del órgano multilateral, acercar posiciones.

Partiendo de lo anterior, el acuerdo desarrolla lo que denomina este nuevo paradigma para la financiación, de forma que, básicamente, la Generalitat pasaría a recaudar todos los impuestos —hemos de entender tributos— soportados en Cataluña, salvo los de naturaleza local, y en los que se propone un aumento sustancial por parte de la primera de su capacidad normativa. Esta previsión supone, de un lado, el fin de la caja única, pasando la Generalitat a percibir la recaudación de todos estos tributos, y, de otro, desconocemos si los autores del acuerdo consideran que todos los tributos estatales pasan a ser cedidos por el Estado o bien pasan a ser concertados o conveniados, como ocurre en el País Vasco y Navarra. En el primer caso, si pasaran todos a ser cedidos, corresponde al legislador orgánico regular el ejercicio de las competencias financieras y, consecuentemente, el ejercicio de las potestades económicas vinculadas a la cesión de tributos, las cuales serán establecidas en la correspondiente ley de cesión con el alcance que el legislador estatal estime oportuno. Si, por el contrario, lo que se ha pensado es en tributos concertados o conveniados, esta comunidad autónoma no recaudaría tributos cedidos ni podría establecer recargos sobre los no cedidos, pues el sistema de concierto y convenio priva, como ustedes conocen perfectamente, de sentido y utilidad a tales fuentes de financiación. Me inclino, sin duda, por la primera opción, es decir, que los tributos estatales —según parece del acuerdo— pasen a ser tributos estatales, pero cedidos a la Comunidad Autónoma catalana.

Sigue señalando el acuerdo que la aportación catalana a las finanzas del Estado integra la correspondiente al coste de los servicios que este último presta en Cataluña y la relativa a la solidaridad, que dice que debe de ser explícita y reflejada de forma transparente. Pues bien, la referencia al coste de los servicios, desde mi punto de vista, es incorrecta, pues, por ejemplo, en el cupo vasco o navarro, la hacen a las cargas generales del Estado, incluido, por tanto, el coste correspondiente a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, ejército, infraestructuras, servicio exterior, etcétera. En cuanto a la contribución a la solidaridad con las demás comunidades autónomas, a fin de que los servicios prestados por los distintos Gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, se matiza que queda condicionada a que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. Pues bien, para el Tribunal Constitucional, este esfuerzo es cuestión que únicamente corresponde regular al Estado tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación, fijando los niveles de su contribución a la nivelación y a la solidaridad. De ahí que una comunidad autónoma no puede condicionar esta aportación a la exigencia de un esfuerzo fiscal también similar, so pena de inconstitucionalidad. Se trata, en suma, de una cuestión que en ningún caso puede imponerse a las demás comunidades autónomas, pues al hacerlo así se vulneran a la vez la señalada competencia del Estado y el principio de autonomía financiera del resto, que el artículo 156.1 de la Constitución conecta expresamente con el principio de coordinación con la Hacienda estatal.

En otro orden de cosas, en el acuerdo se menciona que la contribución a la solidaridad queda limitada por el principio de ordinalidad según capacidad fiscal, pues las contribuciones de las comunidades autónomas por habitantes, ordenadas en una escala de mayor a menor, deben mantener el mismo orden que en la escala en que reciben. Dicho de otra forma, este principio, de raigambre alemana, se entiende como una modulación a la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado como el nuestro, de modo que garantiza que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media; en términos estrictos, que el orden de las regiones por capacidad fiscal se mantiene después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad en términos de financiación per cápita, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias. Pese a que en el acuerdo se afirma que su introducción significa un cambio estructural en el sistema de financiación autonómica, el Tribunal Constitucional ya lo ha contemplado en alguna de sus sentencias, aunque sin llamarlo de este modo. En sus palabras, se trata de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un equilibrio económico adecuado y justo entre las comunidades autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. Sin embargo, únicamente puede operar —y esto sí lo pone de manifiesto muy claramente el Tribunal Constitucional— cuando la alteración de la posición de una comunidad autónoma se deba no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que

cve: BOCG_D_15_195_1865

realizase como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos, lo cual supone —y lo dice muy claro el tribunal— un alcance limitado.

Finalmente, el acuerdo señala que la Generalitat pasa a asumir la aplicación de todos los tributos soportados en Cataluña, pasando de la Agencia Estatal de Administración Tributaria a la Agencia Tributaria de Cataluña, lo que requiere el traspaso, como es lógico, de los medios humanos, materiales, económicos y tecnológicos. En mi opinión, esto último supone una quiebra en la aplicación de nuestro sistema tributario de consecuencias muy negativas para los intereses generales; en primer lugar, debido a la pérdida de eficacia en la lucha contra el fraude fiscal al fraccionarse la información que permite su control. Sin duda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria es una de las Administraciones más avanzadas del mundo, gracias a sus medios materiales —sobre todo informáticos que procesan una ingente cantidad de datos— y personales. Por tanto, resulta decisivo que tenga el control unitario en la práctica totalidad del territorio nacional. De hecho, y aunque cada vez son más minoritarias, se siguen produciendo incidencias en sus relaciones con las haciendas forales. Además, el tamaño de estas últimas —vienen a significar un 5 % del PIB— no es nada comparable al de otras comunidades autónomas, centrándonos en Cataluña es el 20 %. En segundo lugar, los riesgos de deslocalizaciones de empresas y particulares se agravarán, por mucho que la normativa contemple fuertes previsiones al respecto. Y, por último, complica las relaciones financieras con la Unión Europea.

Para ir concluyendo mi exposición, y aunque reitere cuestiones que ya les he planteado, sí quiero poner encima de la mesa algunas conclusiones. La primera es que la figura de los consorcios tributarios nada tiene que ver con un sistema de financiación. La segunda, que la infrafinanciación de las comunidades autónomas provocada por el actual modelo es una nota que caracteriza, prácticamente, a la mayoría de todas ellas, por lo que urge su reforma, ahora bien, dentro, lógicamente, de los términos previstos en la Constitución y de cómo esos términos se han interpretado por nuestro Tribunal Constitucional. La tercera, que el modelo previsto en el acuerdo no puede estar basado en la singularidad y la bilateralidad, so pena de inconstitucionalidad; en definitiva, no es posible pactarlo dentro de un marco bilateral, de forma que este nuevo modelo, cuya determinación final corresponde, como les comentaba, a las Cortes Generales, ha de adoptarse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y debatirse, lógicamente, tanto en el Congreso como en el Senado. La cuarta, el hecho de que la Generalitat pase a recaudar todos los impuestos soportados en Cataluña, salvo los de naturaleza local, y en los que se propone un aumento sustancial por parte de la primera de su capacidad normativa, supone, de un lado, el fin de la caja única, desde mi punto de vista, nada favorable a la consecución de los intereses generales, y, de otro, se desconoce si los autores del acuerdo consideran que todos los estatales pasen a ser cedidos por el Estado o concertados o conveniados, como ocurre en el País Vasco y Navarra. La quinta es que considero incorrecta la afirmación relativa a que la aportación catalana a las finanzas del Estado integre lo correspondiente al coste de los servicios que este último presta en Cataluña; en todo caso, ha de referirse a las cargas generales del Estado. La sexta es que la contribución a la solidaridad con las demás comunidades, a fin de que los servicios prestados por los distintos Gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, no puede estar condicionada a que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar, so pena de inconstitucionalidad. La séptima, que el principio de ordinalidad no significa un cambio estructural en el sistema de financiación, pues es reconocido expresamente por la jurisprudencia constitucional, con el alcance limitado que les comentaba antes. La octava es que manifiesto mi disconformidad con el troceamiento de la Agencia Tributaria, ya que ello conlleva una pérdida de eficacia en la lucha contra el fraude fiscal, se van a producir, sin duda, o se producirían deslocalizaciones de empresas y particulares y, además, complica las relaciones financieras con la Unión Europea.

Señorías, yo creo que todos hemos de asumir que estamos en un país con un esquema de federalismo fiscal, y ello exige aceptar también que el sistema de financiación autonómica ha de regirse por varios principios entre los que hay que encontrar un equilibrio, como son los de suficiencia, autonomía y solidaridad. Partiendo de todo lo anterior, cualquier reforma del sistema de financiación autonómica que incluya las previsiones del acuerdo —salvando estas tachas de inconstitucionalidad que les he planteado, así como los inconvenientes, en particular, el troceamiento de la agencia— únicamente sería constitucional si se permite que todas las comunidades autónomas puedan acogerse a él estableciendo tres tipos de regímenes o más de tres tipos de regímenes: el común, y una especialidad del común con las particularidades de Canarias, así como de la Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; como especialidad de este régimen común, uno singular o consorciado, que no deja de ser, como les decía, una modalidad del primero, siempre que se dé cumplimiento al principio de solidaridad; y el aplicable a los territorios forales. ¿Esto podría ser así? Puede, pero la opción de que algunas comunidades autónomas puedan optar por este régimen singular o

cve: BOCG_D_15_195_1865

consorciado no es real, porque solo podrían optar aquellas comunidades autónomas que aporten más de lo que reciben. En definitiva, solamente estaríamos hablando de Cataluña, de Baleares y de Madrid.

Lo importante, desde mi punto de vista, querida presidenta, señorías, es que el debate sobre la financiación autonómica está servido, fruto de que se han puesto los mimbres que son los trabajos de esta comisión. Y, como decía un político, la financiación autonómica no deja de ser una especie de sudoku en el que es muy complicado cuadrar todas las piezas, pero intentemos que esas piezas puedan cuadrarse y, por tanto, que esta comisión sea un primer paso para que, en un plazo de tiempo no muy largo, podamos tener un nuevo modelo de financiación autonómica sin perjudicar los intereses generales.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor Francisco Javier Martín Fernández.

Antes de iniciar el turno de los portavoces de los grupos, comunico a sus señorías que, en el entorno de las once y cincuenta y cinco minutos, suspenderemos la sesión para que los presentes en esta comisión podamos participar en los cinco minutos de silencio que están convocados en la puerta de la plaza de la Marina. Intentaremos hacerlo sin entorpecer demasiado a los intervinientes, con lo cual quizá haya que suspender un poquito antes, pero, en cualquier caso, que sus señorías lo tengan en cuenta.

Entramos en el turno de portavoces.

Por el Grupo Mixto, el señor Gordillo Moreno no está.

Por Izquierda Confederal, tampoco hay nadie.

Por el Grupo Parlamentario Vasco, senadora Etxano Varela, tiene la palabra.

La señora ETXANO VARELA: Gracias.

Profesor Martín Fernández, le agradezco su intervención y el acercamiento que ha hecho, con las dificultades que ha manifestado al principio, al acuerdo político para la financiación singular de Cataluña alcanzado entre el Partido Socialista y Esquerra.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, señora Etxano.

Por el Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, no hay nadie.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, señora Sánchez Roca, tiene la palabra.

La señora SÁNCHEZ ROCA: Muchas gracias, presidenta.

Señor Martín, buenos días. Muchísimas gracias por asistir a esta Comisión General de las Comunidades Autónomas y por compartir su experiencia profesional y académica con todos nosotros.

Para nosotros es un hecho —y así lo manifiesta también el reciente informe sobre las comunidades autónomas que hace una semana llegó a esta Cámara— que Cataluña siempre ha abierto el camino en el planteamiento de la reforma de la financiación autonómica. Y nosotros consideramos que esto es algo que nos debería aliviar a todos, porque estamos hablando de un planteamiento que se desenvuelve dentro del marco de la Constitución; porque nos hace ocuparnos de un sistema que está caduco después de diez años prorrogado; y finalmente —es lo que a nosotros más nos interesa—, porque hablamos de la prestación de servicios públicos, de políticas públicas, y ese es el verdadero fin de la política.

Usted lo ha dicho, no comparte el planteamiento de la singularidad como punto de partida en la negociación de la financiación, pero tengo que decirle que desde mi grupo consideramos que el tratamiento de la singularidad es necesario para hablar de la financiación autonómica. Y lo es no por el contexto actual, sino porque está reconocida, asimilada y acordada desde los años ochenta. Me explico: así lo recoge el artículo 16 de la LOFCA cuando se tiene en cuenta, por ejemplo, el hecho insular, la renta per cápita, la tasa de población emigrada, el porcentaje de desempleo sobre la población activa o la superficie territorial. Todas estas cuestiones reflejan de manera singular la realidad de cada territorio. Y la singularidad, quien mejor la comprende y quien mejor la defiende es precisamente cada territorio, cada comunidad autónoma; ese es el fin de tener un Estado descentralizado, estar cerca de las cuestiones y las problemáticas de cada territorio. Por eso, también creemos que la bilateralidad en este planteamiento no es ningún problema, al contrario. Más bien, y así lo consideramos, el Partido Popular hace de la bilateralidad y de la singularidad un problema exclusivamente cuando se trata de Cataluña. Y me explico; estas cuestiones no suponen un problema cuando están recogidas, por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía ni tampoco lo fueron en la modificación, que se votó por unanimidad, del

cve: BOCG_D_15_195_1865

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que recogía la bilateralidad para negociar la financiación autonómica. No es un problema en Andalucía, no es un problema en la Región de Murcia, ¿por qué tiene que serlo cuando hablamos de Cataluña?

Para ir terminando, nosotros consideramos también una cuestión muy relevante algo que usted no ha nombrado como tal, pero que para nosotros es, sobre todo, un principio de actuación que consideramos importantísimo cuando hablamos de financiación autonómica, que es la corresponsabilidad fiscal. Sabemos que no es un término normativo o tipificado, pero sí un principio de conducta que tiene que existir en el Estado, en las comunidades autónomas, que no es ni más ni menos que compartir una obligación. La negociación —y sé que este también es un temor que usted ha manifestado alguna vez— de los modelos de financiación en nuestro país ha llevado aparejada siempre la incorporación de recursos al sistema. Lo tiene que hacer el Estado, lo ha hecho recientemente con la reforma fiscal, pero también lo tienen que hacer las comunidades autónomas, que, por otro lado, también son Estado. Y es evidente que hay una carrera a la baja de impuestos en las rentas más altas de las comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular, lo que supone, sin duda, una merma de ingresos que luego solicitan al Estado que sea compensada. Consideramos que esto es profundamente irresponsable. Es irresponsable incluso —y no me gustaría dejar de tenerlos presentes en este debate— con los ayuntamientos, pues el artículo 142 de la Constitución dice que las haciendas locales se nutrirán de los tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas. Insisto, de la participación en los tributos de las comunidades autónomas, y hay comunidades autónomas que no están respondiendo a sus ayuntamientos en este sentido.

Por tanto, el nuevo modelo de financiación tiene que blindar los servicios públicos del bienestar, como la sanidad o la educación, y también incorporar nuevos como la vivienda o la lucha contra la violencia machista. Precisamente hoy celebramos el día internacional para su eliminación. No hay blindaje de estos servicios públicos sin ingresos y aquí las comunidades autónomas tienen que asumir su responsabilidad. Por tanto, cómo podemos abordar esta cuestión y cómo podemos avanzar en la corresponsabilidad fiscal son los planteamientos que queremos trasladarle desde mi grupo.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, senadora Sánchez Roca.

En nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el senador Martínez Antolín.

El señor MARTÍNEZ ANTOLÍN: Muchas gracias, señora presidenta.

Señor Martín Fernández, gracias por comparecer aquí hoy, en esta mañana, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Es importante conocer las consecuencias de ese acuerdo suscrito entre el PSC-PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya, para impulsar en Cataluña un sistema singular de financiación que avance hacia la plena soberanía fiscal. Y, por eso, es importante conocer la opinión de los mayores expertos en España sobre derecho, financiación y tributos, como es su caso.

La portavoz del Grupo Socialista ya se ha referido a esa singularidad, pero es imposible esa singularidad a la que se hace referencia aquí, porque en lo que se basa principalmente es en un reparto en función del mayor o menor nivel de población. Por tanto, ya con esa palabra queda quebrada la propuesta en sí y lo fundamental que se busca. Está claro que todos hemos hablado en muchas ocasiones de que hay que llevar a cabo una revisión del sistema de financiación autonómica, pero esa revisión no puede desembocar en que se adopten sistemas que sean insolidarios y rompan con la igualdad y con la solidaridad entre todos porque los ciudadanos, lógicamente, saldrían perjudicados de todo ello y no se merecen que, por cuestiones políticas —o, mejor dicho, en este caso, porque algunos quieren asegurarse el sillón—, los servicios que se prestan por un organismo que funciona bien tengan que romperse.

La Agencia Tributaria no pertenece ni a ningún Gobierno ni a ninguna región, sino a todos los españoles y nos debe asegurar una recaudación y un reparto de esos fondos que mantengan la igualdad y la solidaridad entre todos los españoles, como así bien recoge la Constitución. Por eso, la primera conclusión que sacamos es que el sistema de financiación singular para Cataluña es inconstitucional. Usted ha hecho referencia a lo que recoge nuestra carta magna, es decir, una financiación autonómica en dos bloques: uno formado por las haciendas forales del País Vasco y Navarra, y otro que es el régimen común, que incluye a todas las demás comunidades autónomas; debe quedar absolutamente claro, a todas las comunidades autónomas. Por tanto, no existe una tercera vía para Cataluña.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La Constitución determina también que las comunidades de régimen común deben contar con una financiación para prever un mínimo común de servicios públicos. Por tanto, el modelo de financiación singular para Cataluña no tiene encaje en esa carta magna. Ha hecho referencia a algunos artículos que incumple y, efectivamente, incumple el artículo 158.1 de nuestra Constitución, por el cual el sistema de financiación debe ser garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español; e incumple el artículo 138 de la Constitución, que determina que el Estado tiene que garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad. Además, hemos visto que no tiene encaje en el sistema de financiación autonómica desarrollado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Por tanto, hay que dejar perfectamente claro que la cesión del cien por cien de los tributos recaudados en Castilla y León a la Comunidad de Cataluña no tiene ninguna cobertura legal ni en la Constitución ni en la LOFCA.

Por tanto, si este sistema de financiación es ilegal, no tiene encaje en nuestra Constitución y el Gobierno sigue insistiendo en llevarlo a cabo, en su opinión, ¿qué vía podría existir para que fuese legal? Porque se ha hecho referencia a los consorcios del Estado con la Generalitat de Catalunya, pero usted ha dicho aquí hoy, en su intervención, que los consorcios nada tienen que ver con este tipo de acuerdo y, por tanto, nada pueden resolver desde el punto de vista de esa legalidad. Esta financiación singular de Cataluña no solo es inconstitucional, sino que también choca en la lucha contra el fraude fiscal, que también ha mencionado usted. Si hay una base de datos general de la Agencia Tributaria que permite cruzar datos y detectar esas anomalías, si se desgaja una parte del territorio, lógicamente, eso no se podrá realizar. ¿Usted cree que, para poder hacer frente a este sistema de financiación singular, van a aumentar los ingresos vía impositiva o vía aumento del endeudamiento —ya tenemos un nivel de endeudamiento de 1,6 billones de euros— o, más bien, lo que va a ocurrir es que se reduzcan gastos vía reducción de la prestación de servicios o reducción del Estado del bienestar? El Congreso aprobó el pasado jueves el paquete fiscal del Gobierno, que incorpora una batería de medidas fiscales. ¿Ese puede ser un primer paso para llevar a cabo esto? Y, sobre todo, el impuesto a la banca se va a repartir según el PIB, con lo cual se va a romper también con los principios de igualdad y solidaridad. ¿Cree usted que ese es un primer paso para llevar a cabo todo esto? ¿Qué pérdida de financiación va a suponer para el resto de las comunidades autónomas? ¿Ha hecho usted algún tipo de cálculo comunidad por comunidad autónoma? ¿Cómo repercutiría en la situación de déficit estructural del conjunto del Estado?

Visto cómo se está desenvolviendo todo, parece ser que esto, en realidad, es un pago de todos los españoles del sillón de Salvador Illa en la Generalitat y de Pedro Sánchez en la Moncloa. Lo que estamos viendo es que tenemos un Gobierno dispuesto a hacer cualquier cosa por mantenerse en el poder, incluso si eso significa sacrificar los principios de igualdad y solidaridad que deberían guiar nuestro sistema autonómico.

Muchas gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Popular en el Senado golpean repetidamente la mesa con la palma de la mano).*

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Martínez Antolín.

Antes de dar la palabra al profesor Martín Fernández, les quiero comunicar que son las once y cuarenta y tres minutos y, teóricamente, deberíamos salir de aquí a las once y cincuenta y siete minutos. Por tanto, profesor, si es posible, realice su intervención en catorce o quince minutos.

Tiene usted la palabra.

El señor MARTÍN FERNÁNDEZ (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, UCM): Muchas gracias, presidenta.

Muchas gracias a todos los senadores y las senadoras que han intervenido. Agradezco a la señora Etxano que haya dicho, en definitiva, que le ha servido para algo la exposición. Aunque realmente la singularidad del País Vasco y de Navarra no es objeto, ni mucho menos, de esta comisión, sí es cierto que debemos tener en cuenta esa singularidad si queremos que de alguna manera las comunidades de régimen común evolucionen hacia un modelo distinto, en el sentido de que tiene, lógicamente, cosas buenas y podemos partir de esa experiencia.

Con respecto a la intervención de la señora Sánchez Roca, comparto plenamente con su señoría que, efectivamente, Cataluña siempre ha abierto el melón de la financiación; o sea, que cuando ha habido modificación en cada uno de los modelos que hemos tenido en nuestra corta o ya larga vida constitucional, siempre ha sido Cataluña la que ha abierto ese melón. No comparto la visión que usted plantea de la

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 9

singularidad, pero no pasa nada. Además, me ha gustado mucho el tono que están ustedes utilizando. Por tanto, el hecho de que el artículo 16 de la LOFCA establezca el hecho insular, la referencia al desempleo, la extensión territorial, etcétera, desde mi punto de vista, eso no es singularidad; esos son elementos de los cuales tiene que partir cualquier régimen de financiación autonómica.

En cuanto al tema de la corresponsabilidad fiscal, no sé si lo he interpretado bien. La corresponsabilidad fiscal es un término que fue acuñado por los medios de comunicación. Como tal corresponsabilidad fiscal no estaba en ningún sitio, fueron los medios de comunicación quienes, al hablar del sistema de financiación autonómica, empezaron a introducir ese término. La corresponsabilidad fiscal significa una relación entre los ciudadanos de una comunidad autónoma y el nivel de prestación de servicios que allí reciben y las decisiones que toma la comunidad, en este caso decisiones tributarias. Es decir, una comunidad autónoma puede optar por bajar impuestos o puede optar por subir los impuestos. Si sube los impuestos y hay un mayor nivel de prestación de servicios públicos, obviamente, los ciudadanos se darán cuenta de que quienes gobiernan esa comunidad autónoma lo están haciendo muy bien. O, por el contrario, hay un buen nivel de prestación de servicios y no se corresponde con una subida de impuestos, como ocurre también en algunas comunidades autónomas. Esa corresponsabilidad fiscal no guarda relación con el sistema de financiación, al menos tal y como está el actual modelo, sino que cada comunidad autónoma toma las medidas que considera oportunas, pero, partiendo de esas medidas que considera oportunas, el saldo negativo o ahorro fiscal que perciben los ciudadanos no guarda relación con el sistema de financiación; es decir, no por eso le van a pedir más dinero a papá Estado vía participación en ingresos del Estado. Pero ese tema solamente lo dejo encima de la mesa.

Señora Sánchez Roca, me ha encantado, de verdad, la referencia que ha hecho usted al tema de la financiación local. Yo publiqué un artículo titulado: *Las haciendas locales: esas grandes olvidadas*. Por favor, señorías, hay que darle una vuelta a la financiación local. Es un compromiso que tienen ustedes que asumir y darle una vuelta a la financiación local. ¿Por qué? Porque los ayuntamientos son las Administraciones más cercanas a los ciudadanos y no pueden seguir así, sobre todo, porque las tenemos ahora mismo en una vorágine de inseguridad jurídica, por ejemplo, con todo el tema de la traslación de la doctrina constitucional sobre la plusvalía municipal. Por tanto, hay que darle una vuelta.

Señor Martínez Antolín, plantea usted qué es lo que se puede hacer. Lo que se puede hacer sería lo siguiente. ¿Cabe la singularidad? Yo considero que no cabe la singularidad. La referencia a comunidades autónomas de régimen común y comunidades autónomas de régimen foral no está en la Constitución. En la Constitución está «comunidades autónomas de régimen foral» por esa interpretación que se llevó a cabo de la disposición adicional primera de la Constitución. ¿Puede haber uno o varios regímenes comunes? Yo pienso que sí; ahora, siempre y cuando no se perjudique a unas comunidades autónomas frente a otras y que las comunidades autónomas tengan la posibilidad de optar por el modelo que consideren más conveniente para defender sus intereses generales. ¿Que es difícil hacerlo? Muy difícil. ¿Que se puede hacer? Se puede. En relación con lo que me decía usted sobre el cálculo, aquí me han precedido economistas que han hecho estudios al respecto. Yo no soy economista; soy jurista y, por tanto, no puedo poner una cifra encima de la mesa.

¿Qué podemos hacer entre hoy y el momento en que definamos el nuevo modelo? Lo que se puede hacer, señorías —y se puede hacer con el actual modelo—, es un adelanto de los anticipos. Con el actual modelo se puede hacer un adelanto de los anticipos y las comunidades autónomas prácticamente tendrían esa recaudación en sus manos, sin que fuera necesario que la recaudación pasara directamente a la comunidad autónoma.

Muchas gracias, presidenta.

La señora PRESIDENTA: Con esta intervención damos por finalizada la comparecencia del profesor don Francisco Javier Martín Fernández, a quien reiteramos nuestro agradecimiento por su presencia y por habernos ilustrado esta mañana con sus opiniones sobre el tema de la financiación autonómica. Muchísimas gracias, profesor Martín.

Suspendemos la sesión hasta las doce horas y cinco minutos para que podamos acudir a guardar unos minutos de silencio en la puerta de la plaza de la Marina Española.

Muchas gracias.

Se suspende la sesión a las once horas y cincuenta y dos minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 10

Se reanuda la sesión a las doce horas y veintitrés minutos.

La señora PRESIDENTA: Se reanuda la sesión.

COMPARECENCIA DEL CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA, D. GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS, ANTE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PARA INFORMAR SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.

— SOLICITUD DE COMPARECENCIA 713/000151. Autor: COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Damos la bienvenida al catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra, don Guillem López Casasnovas.

Sin más preámbulos, tiene la palabra el profesor López Casasnovas.

El señor LÓPEZ CASASNOVAS (catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra): Muchas gracias, presidenta.

Buenos días, señorías.

Muchas gracias, señorías, por permitirme comparecer esta mañana aquí.

Vull començar fent un reconeixement de què és un gust ser invitat a una compareixença d'una alta institució de l'estat i tenir l'oportunitat d'expressar-me en la meva llengua. Dit això, voldria ser molt breu en la meva exposició de la primera reflexió i centrar-me en les qüestions que més interessin a tots vostès.

No és cap secret que el model de finançament autonòmic és insatisfactori, tant pels procediments que utilitza com pels resultats que genera. Pel tema que estem tractant avui que és l'acord de finançament que han subscrit dos partits d'àmbit català, la reforma del sistema actual, creguin-me, és una via esgotada. Pensar que un model com l'existent, basat en necessitats, basat en la recaptació única per part de l'Estat, satisfarà el que és un objectiu d'increment de responsabilitat fiscal i més autogovern, crec que és somiar. I els hi dic des de l'experiència d'haver servit moltíssimes comissions, tant de reforma tributària com de reforma de finançament, com de relacions fiscals i financeres entre Catalunya i el conjunt de l'Estat espanyol, pensar que el sistema actual, basat repeteixo, l'Estat ho recapta pràcticament tot, estima les necessitats fiscals de cadascú, i sobre aquesta base construeix una transferència, és impossible —crec jo— en aquest moment que amb la introducció de noves variables, nous ajustos, es pugui satisfer cap aspiració d'autogovern, almenys per aquelles comunitats que així aspiren. De manera que, davant la dificultat de reformar l'actual sistema i de satisfer el que ara és un desencaix molt evident entre les aspiracions majoritàries d'una comunitat, dels seus parlaments, ja va ser en l'última proposta de reforma de finançament autonòmic al 2017, que a través d'un servidor que en aquell moment estava nomenat com a membre de la comissió com a representant Balear, ja vaig fer en el seu dia. No es tractava de negar la via de finançament actual del règim comú, sinó d'obrir-ne alguna de complementària, en cap cas exclusiva ni excloent per qui vulgui, a canvi d'un major autogovern, d'una millor sobirania, sobretot pressupostaria, perquè els impostos continuen sent de l'Estat. La sobirania fiscal és única, ho diu la Constitució, si l'ha d'exercir una comunitat autònoma, ha de ser per delegació.

Per tant, aquí no hi ha cap trencament del què és l'àmbit tributari, sinó simplement, la possibilitat de que a canvi d'una gestió pressupostària basada en uns ingressos més panificables, menys susceptibles de dependre de les bestretes actuals de les transferències que l'Estat en cada moment pugui assignar a les comunitats autònomes, es recuperin àmbits de major autonomia i autogovern. Això, en realitat, no és gratis. Qui vulgui optar per aquesta via —que identifiquem com una via més basada en la capacitat fiscal en oposició a la més basada en les necessitades fiscals—, aquella que és estimada per l'Estat i transfereix d'acord amb el que pensa l'Administració central, són les necessitats de cada autonomia. Aquesta major capacitat fiscal, té el cost d'un major risc financer. La responsabilitat fiscal comporta menys garantia financera, que és la que ara atorga l'Estat, perquè allà on les necessitades financeres que s'atorguen a cada comunitat autònoma no arriba en el que és els seus pressupostos ordinaris i acaba arribant l'Estat.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Per tant, menys garantisme financer, més responsabilitat fiscal és la via que ja els hi deia que amb capacitat fiscal la comissió de reforma Tributària del 2017 obria. Això ha anat quallant al llarg del temps, i aquesta és una proposta la que conté l'acord dels dos partits de l'àmbit català, està avui sobre la taula. Per tant, no és dinamitar el règim comú, és obrir una via complementària més basada en la capacitat fiscal que amb una estimació de necessitats que ha demostrat fins al present el seu abast limitat i incapaç de resoldre el que ara és amb el que troba el finançament autonòmic.

Aquest és el panorama general. Sobre això, els hi voldria fer alguns comentaris. Primer, és un esforç per reencaixar Catalunya. Creguin-me que per l'experiència que tinc d'haver estat molt a prop de les diferents reformes que aquest reencaix és una oportunitat i que entenc jo que políticament alguns no vulguin. La correlació de forces és la que mana, la correlació de forces polítiques, i ara es presenta com una oportunitat. Vostès sabran el que convé o no convé per l'Estat, però sí que els hi vull dir que aquesta via oberta creo que és una alternativa superior a les que poden sorgir si aquestes possibilitats noves fracassen. Ho dic fins i tot pels que tenen aspiració, pretensió de recuperar aquesta via de diàleg d'estabilitat i acabar amb el que es coneix a Catalunya com la desafecció, molt instal·lada entre els ciutadans. Això és una decisió política seva, però tinguin en compte que, com que no tenim alternativa de reforma de règim comú actual, intentar pilotar una alternativa que pugui estar més alineada amb les pretensions amb les propostes catalanes, crec que valdria la pena considerar-les ni que sigui com a experiment avaluant.

En segon lloc, l'acord no trenca res. En aquests moments, tal com està definit, no és una pèrdua de sobirania tributària per part de l'Estar. L'Estat continua sent el responsable de tots els tributs, els delega de la mateixa manera, els hi fa la comanda de gestió, de la mateixa manera que pot fer una advocació si així ho considera. I amb l'acord es mantenen aquests principis de contribuir en el cost dels serveis que l'Estat continua fent a Catalunya i un compromís de contribució solidària amb la resta de l'Estat; per tant, no és el cupo basc. No és aquest acord paccionat, que és el que va permetre la disposició de la Constitució per aquests territoris històrics.

Com els hi deia abans, l'acord a mi em sembla que tal com està plantejat, jo no soc autor de l'acord, jo me l'he trobat, l'he analitzat i prou, i veig moltes mancances, moltes lletres menudes que encara falten per poder dir, com alguns han dit i alguns que han sigut compareixents en aquesta Comissió que he pogut seguir per YouTube, que això és el trencament del model d'Estat que preveu el títol VIII de la Constitució espanyola. No és això, és una via complementària; ho permet la LOFCA o permet la Constitució, que no exclou a ningú, no exclou a cap comunitat que es vulgui sumar a una via nova, repeteixo, a canvi de major autogovern, requereix més responsabilitat fiscal i té, per tant, més risc financer. Jo no sé si altres comunitats ho volen. Demanem-ho. Segur que tothom es vol apuntar a la via catalana, d'aquest risc financer de perdre les garanties, de voler confrontar als ciutadans a través de la responsabilitat fiscal? El que jo percebo del que és la informació disponible de moltes comunitats és que es troben en aquests moments davant d'una situació de massa descentralització i afavorint una recentralització, que no és el cas de Catalunya, i potser no ho sigui d'una altra comunitat autònoma fem-ho possible.

En quart lloc, quan es fan anàlisis, s'han de fer des de supòsits que siguin contrastables, que se siguin a solucions de situacions sobre les quals podem establir determinats escenaris. Per tant, lo que fins ara he vist d'aquests acord són falòrnies sobre prejudicis, per exemple, tots els acords que puguin desenvolupar-se a partir d'ara, que estan pendents, pugin funcionar malament; que siguin acords que afavoreixin el guany de pescadors; que siguin acords sense cooperació ni col·laboració i cadascú anant a la seva. En aquest moment, és molt difícil, és impossible de fer quan veig les xifres que circulen, tant en els mitjans com que s'han presentat a la comissió, dir quin és l'efecte financer. Perquè per fer l'efecte financer he de fer una valoració del que és el cost dels serveis que s'han de finançar des de Catalunya i també òbviament la quota de solidaritat. Per cert, en quota de solidaritat em vull mullar, i em vull mullar perquè aquests és un element clau que pot ajudar a que s'entengui millor la proposta o l'acord si es desenvolupa en la mesura que jo ara els hi diré. Fa molt temps que en hisenda pública sabem que la solidaritat és personal. Ni els arbres ni els territoris s'abracen per ser solidaris amb els veïns, són les persones. El que reflecteix la solidaritat personal és la progressivitat fiscal, és l'impost sobre la renda; un impost que, per cert, s'aprova en els parlaments, al parlament espanyol; és un impost estatal, sigui qui sigui qui el recapta, i definim una tarifa.

Per tant, sembla més que raonable que la quota de solidaritat que es pugui establir entre la comunitat que sigui i el conjunt de l'Estat tingui que veure amb la diferència entre el pes, la proporció de la renda del consum d'una comunitat, suposadament rica, i el que és la seva recaptació fiscal. Si Catalunya representa el 19 % del PIB de tot l'Estat i recapta el seu IRPF al 23 % de tota la recaptació de renda de l'Estat, vol dir que aquest diferencial —que són quatre punts però en realitat en percentatge és més, òbviament— aquesta és la quota de solidaritat que es correspon en el fet de que els catalans, en termes mitjans, són més rics.

cve: BOCG_D_15_195_1865

I Aquí acabaria bona part d'aquesta disbauxa sobre què ha de ser la solidaritat més o menys entesa com cadascú aspira a tenir-la. Recordem, per això, que la solidaritat en el finançament autonòmic no és per la convergència en rentes, és per garantir serveis universals bàsics de l'Estat del benestar. Tot el que té a veure amb convergència en renda, diferències en renda per càpita en comunitats autònomes, té altres camins: són els camins de la inversió productiva a on, per això, el sector privat hi ha de ser present. No és un tema de finançament de serveis públics, perquè creant ocupació pública a través del finançament autonòmic, no es resolen les diferencies, les dificultats de renda d'aquest país. Aquesta és una confusió que ha pivotat des del moment cero en el finançament autonòmic. La solidaritat en el finançament autonòmic és per garantir els serveis bàsics essencials de l'estat del benestar sigui quina sigui la capacitat fiscal de cada comunitat. Per aquesta via, la contribució que jo suggereixo, crec que està bastant blindada. A demés, és una contribució relativament dinàmica. Si una comunitat aconsegueix un progres que li permet pagant l'IRPF una progressivitat tan alta com la que hem definit —hagin definit vostès en el Parlament— més ha de ser la seva contribució. I si una comunitat està a la baixa perquè perd posicions, ha de tenir la possibilitat de que la seva contribució vagi millorant al llarg del temps. Per tant, jo poso això sobre la taula perquè penso que amb la qüestió de la quota de solidaritat es pot contaminar, es pot tergiversar molt, es pot enverinar la relació entre comunitats autònomes.

Finalment, els hi dic el que jo preveig. No sé l'acord com es desenvoluparà, però jo diria que la transferència del cent per cent de l'IRPF no és cap drama. És un element de recaptació que permetrà una visibilitat d'ingressos que qui és responsable del pressupost podrà anticipar d'acord amb la seva capacitat fiscal, d'acord en com li vagi l'economia sense dependre del que l'Estat estimi són les necessitats conjunturals de les seves economies, dels seus serveis bàsics i sense aquests joc de bestretes que sabem és infame per una bona gestió pressupostària. L'IRPF és l'impost que es visualitza més des del territori que està més vinculat a la responsabilitat fiscal i sobre el que ha de pilotar, tal com diu l'acord, d'inici la responsabilitat fiscal. Lo que passi a l'IVA i en societats, jo no ho veig com un tema de gran calat. L'IVA és un impost harmonitzat europeu i ho continuarà sent. Per tant, no preveig res diferent més enllà de què sigui l'instrument, juntament amb l'impost de societats, amb el què Catalunya compensi a l'Estat pels serveis que continua l'Estat fent a Catalunya, que és simètric amb el que veiem ara, la recaptació de l'IVA es transfereix en part i amb el mateix sistema amb què es transfereix a una banda es pot transferir cap a l'altra —això és simètric—.

I en societats és de sentit comú, almenys per un hisendista, que aquests és un impost que tant de bo un dia o altre fos un impost europeu i nodrís el que és la tendència de construir per Europa també un cert federalisme fiscal.

I sobre els temes de recaptació, la meva percepció és que l'Agència Estatal d'Administració Tributària i, per això, és una agència i no és un organisme de recaptació dels serveis tributaris del Ministeri d'Hisenda, per tant té una autonomia té un estatus propi, hauria de ser l'encarregada de gestionar l'IRPF, tant si li demana la Comunitat Autònoma de Catalunya com si li demana alguna altra que es vulgui sumar en aquesta via de capacitat fiscal que crec jo l'acord que estem comentant obre pel futur.

Per tant, no veig la necessitat de construir set agencies tributàries, ni dues, ni dues, ni la de Catalunya que faci els impostos que són estrictament propis i que la comanda de gestió la pot fer perfectament l'agència Estatal. Tot i que quedi clar que la recaptació que això genera des del moment cero, des de les retencions, s'identifiquen com a capacitat fiscal de Catalunya i no estan sotmesos a cap sistema d'anivellament horitzontal respecte d'altres comunitats.

Estem, finalment i acabo ja, amb una situació curiosa. És una situació que se'n diu en economia de visualització d'un joc de suma cero. Amb el règim comú tal i com està formulat i en la dificultat de reforma que té, hi ha la percepció que el guany d'un és el dèficit de l'altre. I això és un reforçament molt gran per l'*status quo*. Un *status quo* que el desequilibri que estant cobrint no es un desequilibri horitzontal entre comunitats autònomes, sinó un desequilibri vertical d'un Estat que ha recaptat contra vent i marea recaptacions que després no ha transferit a les comunitats autònomes que són les que confronten al ciutadà davant la necessitat de serveis públics de l'Estat del benestar i que gestionen en la seva majoria.

Si volen ser federals —i aquesta és la paraula— *foedus* en llatí vol dir pacte, ens hem d'acostumar —com en altres països que realment són federals— a que més enllà de la descentralització de la despesa hi ha pactes de sobirania fiscal; sobirania fiscal que repeteixo per la Constitució és única, però que l'Estat pot amb un model complementari com el que he esmentat satisfer les aspiracions d'autogovern per les comunitats que s'hi vulguin sumar.

I moltes gràcies. Estic a disposició de tots vostès.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Quiero empezar mostrando mi reconocimiento porque una alta institución del Estado me invite a una comparecencia y tener la oportunidad de expresarme en mi lengua. Dicho esto, quiero ser muy breve con la exposición de la primera reflexión y centrarme en las cuestiones que más les interesan a todos ustedes.

No es ningún secreto que el modelo de financiación autonómico es insatisfactorio, tanto por los procedimientos que utiliza como por los resultados que genera. El tema que estamos tratando hoy es el acuerdo de financiación que han suscrito dos partidos de ámbito catalán que creen que la reforma del sistema actual es una vía agotada. Pensar que un modelo como el existente, basado en necesidades, basado en la recaudación única por parte del Estado, satisfará ese objetivo de incrementar la responsabilidad fiscal y más autogobierno, creo que es un sueño. Desde la experiencia de haber estado en muchísimas comisiones, tanto de reforma tributaria, de reforma de financiación, como de relaciones fiscales y financieras entre Cataluña y el conjunto del Estado español, les digo que con el sistema actual, basado en que el Estado lo recauda prácticamente todo, estima las necesidades fiscales de cada uno y sobre esta base construye una transferencia, es imposible en este momento —eso creo yo— que con la introducción de nuevas variables, de nuevos ajustes, se pueda satisfacer algún tipo de aspiración de mayor autogobierno, al menos para aquellas comunidades que aspiran a ello. De manera que, ante la dificultad de reformar el actual sistema y de satisfacer lo que ahora es un desencaje muy evidente entre las aspiraciones mayoritarias de una comunidad, de sus parlamentos, en la última propuesta de reforma de financiamiento autonómico en 2017, y a través de un servidor —que en aquel momento estaba nombrado miembro de la comisión como representante Balear—, ya se recogió así. No se trataba de negar la vía de financiación autonómica del régimen común, sino de abrir alguna vía complementaria para quien la quiera, en ningún caso exclusiva ni excluyente, a cambio de un mayor autogobierno, de una mayor mejor soberanía, sobre todo presupuestaria, porque los impuestos continúan siendo del Estado. La soberanía fiscal es única, como dice la Constitución, y si la tiene que ejercer una comunidad autónoma lo tiene que hacer por delegación.

Por lo tanto, aquí no hay ninguna rotura del ámbito tributario, simplemente existe la posibilidad de que, a cambio de una gestión presupuestaria basada en unos ingresos más planificables, menos susceptibles de depender de las transferencias que en cada momento el Gobierno pueda asignar a las comunidades autónomas, se recuperen ámbitos de mayor autonomía y autogobierno. Esto, en realidad, no es gratis. Quien quiera optar por esta vía, que identificamos más como una vía basada en la capacidad fiscal que en las necesidades fiscales (estimadas por el Estado y que se transfiere de acuerdo con lo que piensa la Administración central según las necesidades de cada autonomía), tendrá el coste de un mayor riesgo financiero. La responsabilidad fiscal que ahora otorga el Estado comporta menos garantías financieras, porque las necesidades financieras que se otorgan a cada comunidad autónoma no llegan a los presupuestos ordinarios y acaba llegando el Estado. Por lo tanto, menos garantismo financiero, más responsabilidad fiscal; esa es la vía que con capacidad fiscal la comisión de reforma tributaria de 2017 hubiese llevado adelante. Esto ha ido cuajando a lo largo del tiempo y esta propuesta que contiene el acuerdo de dos partidos del ámbito catalán está hoy sobre la mesa. Por lo tanto, no supone dinamitar el régimen común, se trata de abrir una vía complementaria con una estimación de necesidades basada más en la capacidad fiscal, porque se demuestra su alcance limitado e incapaz de resolver la actual financiación autonómica.

Este es el panorama general y, sobre esto, querría hacer algunos comentarios. Primero, es un esfuerzo para Cataluña y, dada la experiencia que tengo de las diferentes reformas, puedo decir que este encaje es una oportunidad; que, políticamente, la correlación de las fuerzas políticas es la que manda y que ahora se presenta como una oportunidad. Ustedes sabrán lo que conviene o no conviene para el Estado, pero les quiero decir que esta vía abierta es una alternativa superior a las que puedan surgir si estas posibilidades nuevas fracasan, incluso para los que tienen aspiración o pretensión de recuperar esta vía de diálogo, de estabilidad y acabar con lo que se conoce en Cataluña como la desafección, muy instalada entre los ciudadanos. Esta es su decisión política, pero tengan en cuenta que, dado que no tenemos alternativa de reforma del régimen común actual, intentar pilotar una alternativa que pueda estar más alineada con las propuestas catalanas valdría la pena considerarla, aunque sea como experimento evaluador.

En segundo lugar, el acuerdo no rompe nada. En estos momentos, tal como está definido, no es una pérdida de soberanía tributaria por parte del Estado. El Estado continúa siendo el responsable de todos los tributos, delega la comanda de la gestión, del mismo modo que puede haber una avocación si así lo considera. Con el acuerdo se mantienen los principios de contribuir en el coste de los servicios del Estado en Cataluña y un compromiso de contribución solidaria con el resto del Estado. Por lo tanto, no es el cupo vasco; no es un acuerdo paccionado, que es lo que permitió la disposición de la Constitución para estos territorios históricos.

Como les he comentado anteriormente, he analizado el acuerdo y he visto muchas carencias, mucha letra pequeña, y todavía es pronto para poder decir, como algunos comparecientes han dicho en esta

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 14

comisión —que he podido seguir por You Tube—, que esto es la ruptura del modelo de Estado que prevé el título VIII de la Constitución española. No es esto, es una vía complementaria que permite la LOFCA, lo permite la Constitución, que no excluye a nadie, no excluye a ninguna comunidad que se quiera sumar a una vía nueva que, repito, a cambio de mayor autogobierno, requiere más responsabilidad fiscal y tiene, por lo tanto, más riesgo financiero. No sé si otras comunidades lo quieren. Preguntémoslo. ¿Seguro que todo el mundo se quiere apuntar a la vía catalana, con el riesgo financiero de perder las garantías, de querer confrontar a los ciudadanos a través de la responsabilidad fiscal? Lo que yo percibo de la información disponible sobre la opinión de muchas comunidades es que se encuentran ante demasiada descentralización y favoreciendo una recentralización, que no es el caso de Cataluña, aunque puede ser de otra comunidad autónoma.

En cuarto lugar, cuando se estudian estos análisis, observamos que se tienen que hacer desde supuestos contrastables, dando soluciones a situaciones sobre las cuales podamos establecer determinados escenarios. Por lo tanto, lo que hasta ahora he visto son prejuicios sobre los acuerdos que puedan desarrollarse a partir de ahora, que están pendientes o que puedan funcionar mal; que sean acuerdos que favorezcan la ganancia de pescadores; que sean acuerdos sin colaboración y que cada uno mire por lo suyo. En estos momentos es muy difícil e imposible de hacer. Cuando veo las cifras que circulan, tanto en los medios de comunicación como los que se han presentado en la comisión, me pregunto: ¿cuál es el efecto financiero? Porque, para ver el efecto financiero, hay que hacer una valoración del coste de los servicios que se tienen que financiar desde Cataluña y también, obviamente, la cuota de solidaridad. Por cierto, respecto a la cuota de solidaridad —me quiero mojar—, entendemos que es un elemento clave que puede ayudar a que se entienda mejor la propuesta o el acuerdo, si se desarrolla en la medida en que yo les voy a explicar. Hace mucho tiempo que sabemos que en hacienda pública la solidaridad es personal. Ni los árboles ni los territorios se abrazan para ser solidarios con los vecinos, son las personas. Lo que refleja la solidaridad personal es la progresividad fiscal, es el impuesto sobre la renta; un impuesto que, por, cierto, se aprueba en el Parlamento español; se trata de un impuesto estatal, sea quien sea el que lo recaude. Definimos una tarifa.

Por lo tanto, parece más que razonable que la cuota de solidaridad que se pueda establecer entre la comunidad que sea y el conjunto del Estado tenga que ver con la diferencia entre el peso, la proporción de la renta del consumo de una comunidad, supuestamente rica, y su recaudación fiscal. Si Cataluña representa el 19 % del PIB de todo el Estado y recauda el 23 % de su IRPF de toda la recaudación de renta del Estado, quiere decir que este diferencial —que son cuatro puntos, pero, en realidad, el porcentaje es mayor— es la cuota de solidaridad que corresponde al hecho de que los catalanes, que tienen medios, son más ricos. Aquí acabaría buena parte de esta locura de la solidaridad, entendida como cada uno aspire a tenerla. Recordemos que la solidaridad en la financiación autonómica no es por la convergencia en rentas, es para garantizar servicios universales básicos del Estado del bienestar. Todo lo que tiene que ver con convergencia en renta, diferencias de renta per cápita entre comunidades autónomas, tiene otros caminos: los caminos de la inversión productiva, donde el sector privado tiene que estar presente. No es un tema de financiación de servicios públicos, porque creando ocupación pública a través de la financiación autonómica no resolvemos las diferencias, las desigualdades de renta de este país. Esta es una confusión que ha pivotado desde el momento cero en la financiación autonómica. La solidaridad en la financiación autonómica es para garantizar los servicios básicos esenciales del Estado del bienestar, sea cual sea la capacidad fiscal de cada comunidad. Por esta vía, la contribución que yo sugiero creo que está bastante blindada, además, es una contribución relativamente dinámica. Si una comunidad, pagando el IRPF, consigue un progreso que le permita una progresividad tan alta como la que han definido ustedes en el Parlamento, mayor tiene que ser su contribución. Y si una comunidad está a la baja porque pierde posiciones, debe tener la posibilidad de que su contribución mejore a lo largo del tiempo. Por lo tanto, pongo esto sobre la mesa porque creo que con la cuota de solidaridad se puede contaminar, se puede tergiversar mucho, se pueden envenenar las relaciones entre comunidades autónomas.

Finalmente, les digo lo que yo preveo. No sé cómo se desarrollará el acuerdo, pero yo diría que la transferencia del cien por cien del IRPF no es ningún drama, es un elemento de recaudación que permitirá una previsibilidad de ingresos, cuyo responsable del presupuesto lo podrá anticipar de acuerdo con su capacidad fiscal, de acuerdo con cómo le vaya la economía, sin depender de que el Estado estime cuáles son las necesidades coyunturales de sus economías, de sus servicios básicos. Este juego de anticipos es infame para una buena gestión comisión presupuestaria. El IRPF es un impuesto que se visualiza más desde el territorio, que está más vinculado a la responsabilidad fiscal, y es sobre lo que tiene que pivotar, tal como dice el acuerdo fiscal que es dirigir la responsabilidad fiscal.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Lo que pase con el IVA y con las sociedades no lo veo un tema de gran importancia. Es algo europeo que continuará existiendo y, por lo tanto, no preveo nada diferente más allá de que sea el instrumento, junto con el impuesto sobre sociedades, con lo que Cataluña compense al Estado por los servicios que continúa prestando a Cataluña, que es simétrico en lo que vemos ahora, la recaudación del IVA se transfiere en parte, y con el mismo sistema que se transfiere hacia un lado se puede transferir hacia el otro.

En cuanto a las sociedades, es de sentido común, al menos para un hacendista, que ojalá sea un impuesto europeo y que nutra la tendencia de construir para Europa un cierto federalismo fiscal.

Y sobre los temas de recaudación, mi percepción es que la Agencia Estatal de Administración Tributaria es, efectivamente, una agencia y no un organismo de recaudación de los servicios tributarios del Ministerio de Hacienda, por lo tanto, tiene una autonomía, un estatus propio, por lo que tendría que ser la encargada de gestionar el IRP, tanto si se lo pide la Comunidad Autónoma de Cataluña como si se lo pide otra que se quiera sumar a esta a esta capacidad fiscal. Yo creo que el acuerdo que estamos comentando abre esto para el futuro.

Por lo tanto, no veo la necesidad de construir ciertas agencias tributarias, ni la de Cataluña con sus impuestos estrictamente propios. La comanda de gestión la puede hacer perfectamente la agencia estatal, aunque, que quede claro, la recaudación que esto genere desde el momento cero, desde las retenciones, se identifica como capacidad fiscal de Cataluña y esas comunidades no están sometidas a ningún sistema de nivelación horizontal respecto a otras comunidades.

Finalmente, acabo ya, estamos ante una situación curiosa; una situación a la que llaman economía de visualización de un juego de suma cero con el régimen común tal como está formulado. En la dificultad de la reforma está la percepción de que la ganancia de uno es el déficit del otro. Y esto es un refuerzo para el statu quo. *Un* statu quo *cuyo desequilibrio no es horizontal entre comunidades autónomas, sino un desequilibrio vertical. Un Estado que ha recaudado contra viento y marea recaudaciones que luego no ha transferido a las comunidades autónomas, que son las que confrontan al ciudadano ante el Estado del bienestar y que gestionan la mayoría.*

Si quieren ser federales —y esta es la palabra, foedus*— nos tenemos que acostumbrar —como en otros países que realmente son federales— a que, más allá de la descentralización del gasto, haya pactos de soberanía fiscal; soberanía fiscal que, repito, para la Constitución es única, pero el Estado puede, con un modelo complementario como el que he comentado, satisfacer las necesidades de autogobierno de las comunidades que se quieran unir.*

Muchas gracias y estoy a la disposición de todos ustedes.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor López Casasnovas.

Entramos en el turno de portavoces de los grupos parlamentarios.

El Grupo Parlamentario Mixto no se encuentra presente.

El Grupo Parlamentario Izquierda Confederal tampoco.

Por el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, tiene la palabra la senadora Etxano Varela.

La señora ETXANO VARELA: Gracias, presidenta.

Intervengo brevemente para agradecerle, señor López Casasnovas, sus aportaciones y su análisis del acuerdo político para la financiación singular de Cataluña, con esa salvedad que ya nos ha advertido de que todavía le faltaría mucha labor técnica para tener mucho más claro lo que se plantea.

Nada más y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.

En nombre del Grupo Parlamentario Plural en el Senado, tiene la palabra el senador Pujol Bonell.

El señor PUJOL BONELL: Presidenta.

Senyories, professor, bon dia.

Abans de fer cap altra consideració, voldria tornar solemnitzada al professor López Casasnovas, que l'espoli de l'Estat a Catalunya és insostenible i que s'ha d'acabar perquè Catalunya, senzillament, no pot més. Seria bo per a tothom que quan ens parla, que quan els parla algú que viu, que coneix Catalunya, és a dir, algú que no en parla llegint els articles i les opinions dels que no hi viuen, se l'escoltessin, estaria bé que avui haguessin pres nota per re-estudiar a casa tots aquests apunts.

Dit això, una temença: aquesta comissió d'estudi la veritat és que, si ens hi ha la veritat, va néixer torta, perquè el que vol és parlar del que no coneix, estem en lateri, algunes consideracions del professor ho

cve: BOCG_D_15_195_1865

deixen entreveure. Molt s'ha d'acabar de pactar, s'ha d'acabar de treballar. Hi ha moltes coses que queden obertes, però, en tot cas, és una proposta de mil noms i cap redacció concreta, i em fa pensar el fet que hagi arribat al Senat en forma de comissió i que el PP ha organitzat aquesta comissió per dir uns quants ésbarats, ho veurem, tant de bo no sigui així, per tenir material per intoxicar a xarxes i en algun diari que els compri el fum i el no res de l'embolica que fa fort.

Dit això, encara tres consideracions més. Una, el dèficit fiscal no s'ha d'entendre com una xifra —i espero que el professor em doni la raó—, com una xifra que ens afecta un any o un exercici i prou. I això voldria que tothom en fos conscient. El dèficit fiscal que pateix Catalunya, un finançament immobilitzador que pateix Catalunya, no és el mal d'un any: i aquest segurament és el mal. El dèficit fiscal i un pèssim finançament són una piconadora constant d'oportunitats perquè no s'atura mai. Després d'un any en veu un altre i així anés maculant projectes i oportunitats. Per tant, no és una foto fixa que s'ha de resoldre, és una situació fins ara que mai no té fi i que hauria de tenir fi. Dos, si no fossin 21 000 milions, i en fossin 15 000, que és una bestialitat, però, vaja, imagineu que no en fossin 15 000, seria igualment escandalós. I si en lloc de 15 000 milions de dèficit fossin 10 000 milions també, perquè 10 per 10 anys serien 100 000 milions de dèficit fiscal que pateix Catalunya en una dècada, això és monstruós. I tres, avui ens toca parlar d'una fórmula; buscant la paraula diria una fórmula gasosa perquè encara no s'ha concretat.

Que aquí dic clar, que des de Junts defensem el concert econòmic, i que si algú vol calimotxo, ja ho vam dir en el Senat, ja els el regalem tot el del món. Catalunya els regala litres i litres de calimotxo i de cafè. N'estem fars del cafè i abans de començar ja estem tips del sucre que porta incorporat al calimotxo. Catalunya porta a l'Espanya, els que ens diuen insolidaris, i això és gros i això s'ha d'acabar.

Professor, ha parlat de la contribució solidària, la solidaritat si és imposada és solidaritat? Fins a quin punt es pot parlar de solidaritat quan és imposada, és obligada? Més, si el PSOE ens vol aplicar un nou Lampedusa econòmic que no ho provi. És ›advertència d›aquest set que és un número màgic. El PSOE coneix les línies vermelles de junts, a les reunions de Brussel·les han quedat molt ben definides, els ho asseguro.

Professor López Casasnovas, miri, jo vinc del Penedès, que em sembla que ja ho sap. Som gent austera, arrelada a la terra, fent vi i fent cava. Som país de vi, som el país del cava. Vinc d'un país de tempestes i aiguats quan no toca i està bé de recordar-ho ara que hem vist el mal que pot arribar a fer. En tot cas, un any de granissada, costa aguantar; dos, encara més; tres és impossible; quatre és del tot impossible. Doncs Catalunya tinc la sensació, cada any viu en l'impossible econòmic perquè cada any l'espoli fiscal que Espanya ens aplica és com perdre la collita gràcies a un patac d'aigua. Professor, on és el límit? A Europa, quina economia podria resistir una situació com aquesta que viu a Catalunya? Més, l'economista i exconseller Ramón Trias Fargas, a l'any 1985 ja parlava narració d'una asfíxia premeditada de les finances de la Generalitat de Catalunya. Confirma? Vostè faria servir la paraula asfíxia? I asfíxia premeditada? Ens podria aconsellar alguna nova lectura a tots els presents per tal de conèixer quina és la realitat del país. I abans d'acabar molt ràpidament, per cert, quin és el factor de la capitalitat de Madrid? Algú renunciaria als beneficis de ser capital? Per tant, ser capital de l'Estat genera molts diners, molt més diners dels que diuen els papers. Ser capital és un perjudici o com a vegades ens volen fer empassar?

I acabo, Catalunya té més raó que un sant quan diu prou a l'espoli i quan reclama una solució política pel conflicte històric Catalunya i Espanya, perquè Catalunya té dret a decidir i, sobretot, té dret a la seva prosperitat.

Moltes gràcies.

Gracias, señora presidenta.

Señorías, buenos días.

Antes de empezar con las consideraciones, me gustaría de nuevo volver con el profesor López Casasnovas, que ha dicho que el espolio del Estado con Cataluña es insostenible y que esto se tiene que terminar, porque Cataluña no puede más. Sería bueno para todo el mundo hablar con alguien que conoce Cataluña y no con alguien que únicamente lea los artículos y tome notas para llevárselos a casa y estudiarlos.

Dicho esto, si decimos la verdad, esta comisión nació torcida, porque lo que quiere es hablar de lo que no conocemos. Hay algunas consideraciones del profesor que lo dejan entrever. Tenemos que terminar de trabajar, de pactarlo. Hay muchas cosas abiertas, pero, de todas formas, es una propuesta de mil nombres, sin ninguna dirección concreta. Este hecho me hace pensar que ha llegado al Senado en forma de una comisión que el PP ha organizado para decir algunas tonterías y así intoxicar algunas redes y algún diario que compre esto.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 17

De hecho, me gustaría hacer las siguientes consideraciones. Una, que el déficit fiscal no debe entenderse como una cifra —y espero que el profesor me dé la razón—, que nos afecta en un año, y creo que todo el mundo debe ser consciente de esto. El déficit fiscal que sufre Cataluña no es problema de un año: el déficit fiscal y un mal financiamiento es algo constante que nos resta oportunidades de forma reiterada y también muchos proyectos. Por tanto, no es una foto fija que debe resolverse, sino una situación que nunca tiene final, y debe tenerla. Dos, si no fuesen 21 000 millones, sino, imagínense, 15 000, que es una barbaridad, sería igualmente escandaloso; incluso si fuesen 10 000 millones también sería escandaloso porque serían muchos años de déficit de Cataluña, porque diez por diez años serían 100 000 millones de déficit fiscal en una década. Y tres. Nos toca hablar de una fórmula; buscando la palabra sería una fórmula gaseosa.

Para que tengáis claro, en Junts defendemos el concierto económico, y si alguien quiere calimocho, ya lo dijimos en el Senado, se lo regalamos; toda Cataluña les regala litros y litros de calimocho y café. Estamos hartos del café y estamos hartos también del azúcar que lleva incorporado el calimocho. Eso que dicen en España de que en Cataluña somos insolidarios se tiene que terminar.

Profesor, hablando de la contribución solidaria, ¿si la solidaridad es impuesta es solidaridad? ¿Hasta qué punto se puede hablar de solidaridad si es impuesta, si es obligada? Además, si el PSOE nos quiere aplicar un nuevo Lampedusa económico, que no lo pruebe. Es la advertencia de este siete, que es un número mágico. El PSOE conoce las líneas rojas de Junts, que están muy bien definidas en las reuniones de Bruselas.

Profesor López Casasnovas, yo vengo del Penedés. Somos gente austera, hacemos vino, hacemos cava, estamos arraigados a la tierra. Vengo de un país de tempestades y de tormentas y ya hemos visto el daño que esto puede hacer. Está bien que lo recordemos. De hecho, un año de granizada cuesta aguantarlo; dos, todavía más; tres, es imposible y cuatro, es del todo imposible. En Cataluña se vive en el imposible económico, porque cada año el expolio fiscal que nos aplica España es como perder la recolecta. Así que, profesor, ¿dónde está el límite? En Europa, ¿qué economía podría resistir una situación como esta que vive Cataluña? Es más, el economista y exconcejal Ramón Trías Fargas, en el año 1985 ya hablaba de Narración de una asfixia premeditada: las finanzas de la Generalitat de Cataluña. ¿Usted confirma esto? ¿Utilizaría la palabra asfixia y asfixia premeditada? Por cierto, ¿cuál es el factor de la capitalidad de Madrid? ¿Alguien renunciaría a los beneficios de ese capital? Ser capital del Estado generaría mucho más dinero de lo que dicen los papeles. ¿Ser capital es un perjuicio, como a veces nos quieren hacer ver?

Termino. Cataluña tiene más razón que un santo cuando reclama una solución política para el conflicto histórico entre Cataluña y España, porque Cataluña tiene derecho a decidir y, sobre todo, tiene derecho a su prosperidad.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senador Pujol Bonell.

Por el Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia, tiene la palabra la senadora Bailac Ardanuy.

La señora BAILAC ARDANUY: Sí, moltes gràcies, presidenta.

Bon dia, senyor López Casasnovas, moltes gràcies per la seva compareixença aquí al Senat. Vostè ha aconseguit aquí avui realment una proesa, que és fer que els senadors del Partit Popular es posin l'orellera per entendre a les persones que utilitzem la llengua catalana en aquesta Cambra només encara que sigui per això, doncs el felicitem.

Crec que vostè ha fet una exposició molt clara sobre quina és la valoració que un expert del seu nivell fa d'aquest acord per al finançament singular per a Catalunya, un acord que vam negociar des d'Esquerra Republicana amb el Partit Socialista, que va ser avalat per l'executiva federal del PSOE i que des d'Esquerra Republicana, doncs com no pot ser d'una altra manera, posem tota l'exigència per al seu compliment. De fet, és un acord que se l'ha titllat de moltes maneres, però si se l'ha pogut qualificar de diferents maneres és precisament perquè és un acord que és públic i tothom ha pogut conèixer fins a la lletra petita del contingut d'aquest acord.

Vostè ha comentat en la seva compareixença que el veu com una oportunitat i que, com a mínim, doncs intentar aquesta alternativa, aquesta sortida del règim comú, aquesta alternativa al règim comú val la pena de ser considerada. I en això doncs coincidim. Vostè també s'ha referit als prejudicis que s'han anat fent públics al respecte de la proposta, i aquí en aquesta comissió hem estat testimonis de primera mà des de l'amenaça que se'ns diu que suposa aquest nou model per al conjunt de comunitats autònomes fins al qüestionament de si és un acord constitucional. Aquí s'han mencionat nombroses referències internacionals

cve: BOCG_D_15_195_1865

en comparació a Estats que sí són federals. També s'ha posat el crit al cel dient que aquest és un acord que obre la porta a que hi hagi molt més frau fiscal. Però tots aquests prejudicis que s'han comentat amb aquesta comissió respecte d'aquest acord, sempre s'obliden un mateix punt, que és la situació injusta de la que partim, una situació que condemna Catalunya a ser la tercera comunitat autònoma en aportar i l'onzena en rebre. També s'han qüestionat les xifres del dèficit fiscal que patim, que sabem que amb els càlculs de la Generalitat són de 22 000 milions d'euros anuals. Però el que mai s'assenyala tampoc és la situació de dúmping fiscal que algunes comunitats autònomes, com la de Madrid, estan duent a terme i que considerem que sobre les espatlles dels beneficis econòmics que s'atribueixen a les rendes més altes a la Comunitat de Madrid, recau el dèficit en la prestació de serveis públics, el nivell al que pot arribar la Generalitat de Catalunya, que veu com té una pressió fiscal també molt alta sobre les classes treballadores. Per tant, aquesta situació de dúmping fiscal accentua el problema d'infrafinançament crònic que ja pateix Catalunya.

D'altra banda, vostè s'ha referit també a la qüestió de la solidaritat, i aquí hi ha una qüestió que menciona explícitament l'acord que creiem que és rellevant de subratllar, que és solidaritat respectant el criteri d'ordinalitat; és a dir, que després de l'aportació solidària, com passa en altres Estats que realment són federals, no pot ser que comunitats autònomes, com el cas de Catalunya, perdin posicions pel que fa a l'ordinalitat, que és la situació que sí que estem vivint a dia d'avui.

Vostè també ha qualificat d'infame el joc de bestretes del model actual i, en això, també efectivament i coincidim. Es tracta de les comunitats autònomes com a menors d'edat a qui se'ls ha d'assignar una setmanada, que es calcula doncs arbitràriament i que no es fa efectiva la liquidació fins dos anys més tard. I per tant, és una situació que vostè l'ha qualificat d'infame i ens hi sumem. I per això hem fet els esforços perquè canviï.

Però sí que hi ha una qüestió que vostè ha assenyalat i en la que no acabem d'estar d'acord, que és en la qüestió de l'agència tributària. Nosaltres considerem que forma part de les bondats, de les virtuts d'aquest acord, muscular molt més l'Agència Tributària de Catalunya i, per tant, poder dotar-la de tots els recursos personals, econòmics i operatius perquè pugui ser realment l'agència que recapti el cent per cent dels impostos que generem a Catalunya i ens puguem garantir, d'aquesta manera, des del nostre punt de vista, molt més la clau de la caixa.

I també s'ha referit vostè a la necessitat d'acabar de concretar el desplegament d'aquest acord. Hi haurà una primera passa fonamental que s'ha de dur a terme el primer semestre de l'any que ve, que és el moment en què la Generalitat i l'Estat doncs hauran de poder concretar molt més enllà, en una comissió bilateral, com s'estableix aquest nou sistema de repartiment, com es concreta la capacitat normativa, com es fixa la quota de solidaritat i la quota que la Generalitat ha de pagar l'Estat en funció dels serveis que rep, i també aquest calendari per fer de l'Agència Tributària de Catalunya un ens capaç del repte de país que té per davant —m'atreviria a dir—.

I, sense més, moltes gràcies per la seva compareixença i per compartir les seves reflexions avui al Senat.

Muchas gracias, presidenta.

Buenos días, señor López Casasnovas, muchas gracias por su comparecencia aquí en el Senado. Usted ha conseguido hoy realmente una proeza, que es hacer que los senadores del Partido Popular escuchen para entender a las personas que utilizamos la lengua catalana en esta Cámara. Aunque solo sea por esto, le felicito.

Creo que usted ha hecho una exposición muy clara sobre cuál es la valoración que un experto de su nivel puede hacer de este acuerdo de la financiación singular para Cataluña, un acuerdo que negociamos Esquerra Republicana con el Partido Socialista, que fue avalado por la ejecutiva federal del PSOE y que en Esquerra Republicana, como no puede ser de otro modo, exigimos su cumplimiento. De hecho, a este acuerdo se le ha llamado de muchos modos, pero si se lo ha podido calificar de diferentes modos es porque es un acuerdo público y todo el mundo ha podido conocer hasta la letra pequeña de su contenido.

Usted ha comentado en su comparecencia que lo ve como una oportunidad y que, como mínimo, intentar esta alternativa, esta salida al régimen común merece la pena ser considerada. Y en eso coincidimos. Usted también se ha referido a los prejuicios que se han hecho públicos respecto de la propuesta, y en esta comisión hemos sido testigos de primera mano desde la amenaza que dicen que supone este nuevo modelo para el conjunto de comunidades autónomas hasta el cuestionamiento de si es un acuerdo constitucional. Aquí se han mencionado numerosas referencias internacionales en comparaciones a Estados que sí son federales. También se ha puesto el grito en el cielo diciendo que es un acuerdo que abre la puerta a que

cve: BOCG_D_15_195_1865

haya mucho más fraude fiscal. Pero en todos estos prejuicios que se han comentado siempre se olvidan de que partimos de una situación injusta, que condena a Cataluña a ser la tercera comunidad autónoma en aportar y la once en recibir. También se han cuestionado las cifras del déficit fiscal que sufrimos y que sabemos que, con los cálculos de la Generalitat, son de 22 000 millones de euros anuales. Pero nunca se ha señalado la situación de dumping *fiscal que algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, están llevando a cabo y que consideramos que recae sobre las espaldas de los beneficios autonómicos que se atribuyen a las rentas más altas de la Comunidad de Madrid y recaen en el déficit de los servicios públicos a los que puede llegar la Generalitat de Catalunya que tiene una presión fiscal también muy alta sobre las clases trabajadoras. Por lo tanto, esta situación de* dumping *fiscal acentúa el problema de infrafinanciación crónico que ya sufre Cataluña.*

De otro modo, usted también se ha referido a la solidaridad, y aquí hay una cuestión que menciona explícitamente el acuerdo que creemos que es importante destacar, y es la solidaridad respecto al criterio de ordinalidad; es decir, que después de la aportación solidaria, como pasa en Estados que realmente son federales, no puede ser que comunidades autónomas, como el caso de Cataluña, pierdan posiciones en lo que concierne a la ordinalidad, que es la situación que estamos viviendo hoy día.

Usted también ha calificado de infame el juego de anticipos del modelo actual. Efectivamente, coincidimos en que en las comunidades autónomas se asigna una cantidad semanal como a los menores de edad que se calcula arbitrariamente y que la liquidación no se hace efectiva hasta dos años más tarde. Por lo tanto, es una situación que usted ha calificado de infame, y a la que nos sumamos. Por eso hacemos todos los esfuerzos para que cambie.

Pero hay una cuestión que usted ha señalado y en la que no acabamos de estar de acuerdo, que es la cuestión de la agencia tributaria. Nosotros consideramos que formar parte de las virtudes de este acuerdo muscular mucho más la Agencia Tributaria de Cataluña y, por lo tanto, poderla dotar de todos los recursos personales, económicos y operativos para que pueda ser realmente la agencia que recaude el cien por cien de los impuestos que generamos en Cataluña y podamos garantizar de este modo, desde nuestro punto de vista, mucho más la llave de la caja.

También se ha referido usted a la necesidad de acabar de concretar el despliegue de este acuerdo. Habrá una primera parte que se tendrá que llevar a cabo en el primer semestre del año que viene, que es el momento en el que la Generalitat y el Estado tendrán que concretar en una comisión bilateral cómo se establece este nuevo sistema de reparto, cómo se concreta la capacidad normativa, cómo se fija la cuota de solidaridad y la cuota que la Generalitat tiene que pagar al Estado en función de los servicios que recibe, y también un calendario para hacer de la Agencia Tributaria de Cataluña un ente capaz del reto de país que tiene por delante.

Y, sin más, muchas gracias por su comparecencia y por compartir sus reflexiones hoy aquí en el Senado.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac Ardanuy.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la senadora Briones Morales.

La señora BRIONES MORALES: Gracias, presidenta.

En primer lugar, hoy es un día de reivindicación en el que se hace obligatorio recordar que el negacionismo mata y también reivindicar que todos los días tienen que ser 25 de noviembre. *(Aplausos y golpes en las mesas de las señorías del Grupo Parlamentario Socialista).*

Gracias, señor López Casanovas. Gracias, bienvenido; gracias por venir y por sus aportaciones a esta comisión, que me parecen interesantes, acertadas sobre que los expertos deben intentar resolver problemas. Con ese objetivo, con esa expectativa viene aquí el Grupo Parlamentario Socialista, pero nos encontramos ante una tensión del eje partidista que impide afrontar cuestiones importantes como el reencaje de Cataluña con el Estado, lo digo literal.

A diferencia de lo que ocurría hace años, cuando gobernaba el Partido Popular —estas ya no son declaraciones del señor López Casasnovas—, hoy, afortunadamente, en Cataluña se habla de financiación, de desarrollo del autogobierno en el marco de la Constitución, del estatuto y de la LOFCA. Hemos avanzado en la convivencia y seguiremos haciéndolo, porque nosotros entendemos que lo que es bueno para Cataluña es y tiene que ser bueno para el resto de España.

En resumen, hoy vemos cómo de manera recurrente ha coincidido en las cuestiones esenciales con muchos de los ponentes que han pasado por aquí, algunas que se incluyen en el propio acuerdo y otras que

cve: BOCG_D_15_195_1865

entendemos que son nucleares para configurar esa reforma del sistema autonómico de financiación. Me atrevería a decir que ha coincidido con la mayoría, casi por unanimidad, en que nos encontramos ante un acuerdo político que necesita de mayor concreción y desarrollo y, por lo tanto, dificulta hacer proyecciones rigurosas acerca de sus implicaciones.

También coincide en otras cuestiones transversales, en que se presenta como una oportunidad real de avanzar en el cambio del modelo actual, un modelo que hemos calificado de manera unánime como obsoleto o caduco, pero que, ante los recursos limitados, esa necesidad de revisar el método de reparto de los recursos de manera equitativa que garanticen los servicios públicos se hace inevitable contemplar la suficiencia de esos recursos y el papel de cada uno de los actores en los distintos escenarios económicos. En ese sentido, el papel del Estado se ha mostrado en los últimos años fundamental en el apoyo a las comunidades autónomas, inyectando recursos —recordamos hasta 300 000 millones desde 2018— para cubrir de manera coyuntural las carencias que el actual modelo presenta en momentos críticos, como fue la pandemia, y siempre con el objetivo, como no puede ser de otro modo, de garantizar la mayor calidad posible en la vida de los españoles y las españolas. Por tanto, entendemos que se demuestra inaplazable el avance en el nuevo modelo de forma efectiva.

En este sentido, señor López Casasnovas, usted ha dicho que el acuerdo avanza en la España federal, que no hay quiebra ni riesgo de equidad entre comunidades autónomas porque la parte normativa sigue en manos del Parlamento español. Eso también ha sido reiteradamente escuchado en estas comisiones. Incluso ha dicho aquí también —lo ha declarado anteriormente— que la creación de una agencia catalana quizá es algo exagerado. Y me detengo sobre este asunto porque se trata de la recaudación de los tributos. Se han presentado en el transcurso de las sesiones algunas propuestas encaminadas a una mayor coparticipación entre el Estado y las comunidades autónomas. Ya lo ha adelantado y ha explicado algo —no sé si quisiera añadir algo más—, pero mi pregunta es cómo cree usted que podríamos avanzar en términos de gestión y recaudación de los tributos, siempre desde el ánimo de impulsar esa España federal.

En cuanto a cómo se va a valorar el coste de los servicios que el Estado aporta a Cataluña usted ofrece distintas opciones y, además, reconoce que sea como fuere, confía en que el mecanismo se hará con transparencia, que es un elemento que todos aquí compartimos y que debe fundamentar el nuevo modelo de financiación. Además, como usted reconoce, el acuerdo respeta el principio de solidaridad interterritorial; ya veremos cómo se concreta ese mecanismo. Pero su propuesta de que se fije de acuerdo a la progresividad fiscal tiene todo el sentido y pensamos que convendría estudiarla con detenimiento.

También nos gustaría preguntarle y que nos detallara un poco más respecto de esta soberanía fiscal compartida de la que habla, ¿cuál es su opinión sobre las prácticas de *dumping* fiscal por parte de algunas comunidades autónomas y si cree que debería incidirse en la corresponsabilidad fiscal en el nuevo modelo de financiación?

Nada más. Solo me queda reiterarle el agradecimiento por sus aportaciones que han sido muy útiles.

Gracias. *(Varias señorías del Grupo Parlamentario Socialista golpean repetidamente su mesa con la palma de la mano)*.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Briones.

En nombre del Grupo Parlamentario Popular, senador Suárez Lamata.

El señor SUÁREZ LAMATA: Muchas gracias, señora presidenta.

Muchas gracias, señor López.

Buenos días y gracias por su exposición, que evidentemente no comparto. Como una persona del mundo académico, que supongo que estará acostumbrada al debate, le pregunto si a usted le parece tolerable o aceptable que en un debate alguien diga que no hay que hablar de lo que no se conoce o que el Senado no puede opinar tonterías. Hasta hoy había transcurrido bastante bien esta comisión, en camio hoy ha habido algún problema. Pero bueno, vamos a centrarnos en el tema.

Yo no puedo estar más en desacuerdo con usted, como ya le he dicho, pero la persona que me ha precedido antes, del Grupo Parlamentario Socialista, ha dicho que Cataluña había abierto una vía y eso les aliviaba. Ahora acabamos de oír que lo que es bueno para Cataluña, es bueno para España. Es bueno o no. Usted estará de acuerdo conmigo en que es una afirmación categórica que no tiene ni pies ni cabeza. Ahí lo dejo. Se ha abierto un camino, y la pregunta es qué camino se ha abierto —y yo reflexiono sobre esto—, si es justo y, sobre todo, si tiene encaje, porque no olvidemos que tenemos una Constitución y esto es un Estado de derecho.

Respecto a si esto tiene encaje o no tiene encaje, leyendo el acuerdo y, sobre todo viendo el estatuto del año 2003 y todos aquellos debates, al final lo que veo es que hay párrafos que están copiados

cve: BOCG_D_15_195_1865

literalmente. Lo que recuerdo es una sentencia del Tribunal Constitucional, la sentencia 30/2010, que declara inconstitucionales estos planteamientos. Por lo tanto, la primera pregunta es cómo se encaja algo que ya sabemos que es inconstitucional si no se modifica la Constitución.

Y ahora vamos a una cuestión de justicia que yo llamo material. Todo pivota sobre la falta de financiación de Cataluña, sobre el déficit fiscal y las balanzas fiscales. La balanza fiscal no deja de ser un número que mide la aportación agregada neta o la distribución territorial o la ganancia neta; es un número, nada más. El problema es que para calcular esto hay ocho sistemas y, qué casualidad, Cataluña maneja una cifra que se obtiene por el sistema de flujo monetario, que es el más impreciso de todos, el que los autores, fundamentalmente, desechan habitualmente. La cuestión es por qué no se ha ido al modelo de carga-beneficio, porque hay informes con el modelo de carga-beneficio en los que Cataluña tiene una ganancia neta de 4000 millones de euros. Esta es otra cuestión que le dejo ahí.

Han pasado muchos catedráticos y expertos y la reflexión general es que Cataluña no está infrafinanciada. Le pregunto: ¿qué opinión le merece el sistema de contabilidad pública territorial, del que nadie quiere hablar? Lo dejo ahí.

En cuanto a balanzas fiscales y ordinalidad, España es de los pocos países que habla de balanzas fiscales y de ordinalidad —es verdad que hay algún país, como Alemania, que habla de la ordinalidad—, pero fruto de una sentencia del Tribunal Constitucional; no viene en ninguna ley, no viene en la propia Constitución. Usted, y creo que no me desmentirá, sabe perfectamente que ese principio de ordinalidad no se respeta porque se financia a las entidades locales. Al final, se reequilibre el sistema vía financiación de entidades locales. ¿Y por qué? Porque es evidente que el principio de ordinalidad es la antítesis de lo que es la equidad horizontal, que es una cuestión en la que todos tendríamos que convenir, creo yo. La equidad horizontal no es una cosa mía, esto ya lo decía Buchanan que creo que nadie cuestionará aquí.

Usted ha hablado de federalismo fiscal, pero ¿sabe cuál es el problema? Que usted hable de federalismo fiscal no me sorprende, lo que sí me sorprende es que algunos grupos políticos lo hagan aquí. Pasó el señor Cuenca por aquí y a mí me sorprendió que no hablara, porque él es uno de los que ha defendido esta tesis, de federalismo fiscal de segunda generación. ¿Y qué es el federalismo fiscal de segunda generación? Es el que no solamente tiene en cuenta la capacidad contributiva, sino el peso electoral de las comunidades autónomas y la afinidad con el partido del Gobierno de turno. Y eso es lo que al final viene a determinar el sistema. Como usted puede comprender, mi formación política no puede estar nada más en desacuerdo.

Vamos a la cuestión de las agencias tributarias. Mire, hay literatura para aburrir, por decirlo de alguna manera, pero la gestión tributaria es una de esas cuestiones en las que la economía de escala y el acceso a la información son determinantes. Y trocear eso supone mayores cortes y menos efectividad. ¿Qué hay detrás de todo esto? La representante de Esquerra no se esconde, por lo menos está bien, la llave de la caja.

Usted habla permanentemente del acuerdo, de que es un acuerdo propio de un Estado federal. Pero ¿sabe cuál es el problema? Que usted puede decir que España es un Estado federal *de facto*, y podríamos discutirlo, pero el principio de lealtad, ese que figura en el artículo 20 de la Constitución alemana, en este país no se cumple y, fundamentalmente, ni lo cumple Cataluña —no lo ha cumplido nunca— ni lo cumple el País Vasco, y de ahí todas las dificultades en cualquier cuestión que se plantee.

Ya acabo, señora presidenta. Dos cuestiones: Alemania y las agencias y la recaudación por parte de los Estados federados. Me gustaría que alguien explicara que en esa recaudación los Estados federales actúan como meros agentes del Gobierno central, bajo su supervisión y no en aplicación de una ley federal, cosa que me da la sensación que no es lo que se plantea aquí. A final le voy a decir algo, hay ineficiencias, y graves, en el sistema. No lo digo yo, lo dicen autores alemanes, y le podría citar unos cuantos, me he molestado en leerlos, que dicen que el sistema es ineficaz.

La señora PRESIDENTA: Señor Suárez, le ruego que concluya.

El señor SUÁREZ LAMATA: Sobre la cuestión de solidaridad de Cataluña le hago dos preguntas. *(Protestas).* No se pongan nerviosos, señorías.

La señora PRESIDENTA: Señor Suárez, deje que desde la Presidencia se dirija el debate.
Le ruego que concluya rápidamente.

El señor SUÁREZ LAMATA: Acabo ya.

¿Cómo es posible que Cataluña se quede más dinero y el sistema sea menos ineficaz? ¿Cómo va a haber más recursos para el resto de comunidades autónomas? Y respecto al *dumping* fiscal, y con esto sí

cve: BOCG_D_15_195_1865

que acabo, señora presidenta, a mí me tiene que explicar, porque esto ya aburre un poco, la contribución a la caja común, señor López, ¿se hace antes o después de que las comunidades autónomas bajen sus impuestos? *(Protestas).*

La señora PRESIDENTA: Señorías...

El señor SUÁREZ LAMATA: Yo entiendo que no les guste esta última pregunta...

La señora PRESIDENTA: Señor Suárez, le ruego que lo dé por concluido.
Muchas gracias, señor Suárez.

El señor SUÁREZ LAMATA. Muchas gracias. *(Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular en el Senado).*

La señora PRESIDENTA: Señorías, esta comisión ha venido funcionando con flexibilidad en el tiempo que da la presidencia y creo que ningún senador se puede quejar en todas las comparecencias que llevamos de haberse visto restringido ni en sus intervenciones ni en el tiempo. Les ruego que mantengamos este mismo espíritu a lo largo de toda la comisión.
Profesor López Casasnovas, tiene la palabra.

El señor LÓPEZ CASASNOVAS (catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Pompeu Fabra): Por mi parte, muchas gracias a todos los que han opinado sobre lo que he intentado presentar a modo de reflexión. Obviamente, me amparan muchos trabajos que son muy fáciles de encontrar en la red, en la Universidad Pompeu Fabra, etcétera, para que en algunas cosas me tengan que hacer *in dubio pro reo*, porque cuando digo una cosa, sé de qué hablo.
Señora Etxano Varela, del Grupo Vasco, muchas gracias por estar y escuchar, que es una cosa que no siempre se practica en política.
En cuanto a los comentarios del Grupo Plural, señor Pujol: granulado, porque todo eso tiene un calado suficiente como para aburrir a sus señorías. Primero, yo nunca hablo de expolio fiscal, hablo de drenaje, *drainage* que dicen los ingleses. Expolio es una palabra que significa uno contra otro. El resultado del déficit fiscal, me he cansado de decirlo, responde también al juego de las leyes que tenemos aprobadas, tanto las presupuestarias como las de los impuestos, que mueven estos flujos de más gasto, menos ingresos, etcétera. Y estas leyes las hemos aprobado entre todos, incluso muchas de ellas, por parte de las minorías catalanas y de los partidos. Por tanto, para mí no es correcto hablar de expolio, sí de drenaje entre lo que es la contribución efectiva que resulta de todas las leyes que tienen que ver con ingresos y lo que son las partidas de devolución, que son las que cada año se aprueban en los presupuestos.
Segunda cosa. No podemos tener un instrumento para múltiples objetivos. El déficit fiscal es algo más que una reforma de la financiación autonómica. El déficit fiscal tiene un componente que es la financiación económica, que, por cierto, es el menos importante a efectos de agravar este déficit. Porque, como se ha dicho, en general la financiación autonómica está más o menos al nivel medio de todo el conjunto del Estado en términos nominales, señores, no se olviden de esto, en términos nominales, porque la misma exigencia que tiene España con Europa de que haya un ajuste por el *purchasing power*, por la capacidad adquisitiva de que un euro no compra lo mismo en todos los territorios del Estado, de los Estados de la Unión Europea, aquí se está ignorando. Los cálculos dan el 10 % de diferencial de precios en algunas comunidades, no solo en Cataluña, también en Baleares y también en Madrid. Solo aplicando esto en un presupuesto que sobrepasa los 35 000 millones, ya sería una entrada de recursos que equilibraría bastante el actual desfase entre ingresos y gastos. Por tanto, no confundamos déficit fiscal con financiación autonómica. La financiación autonómica es una parte y no es la que genera el agujero más alto de este déficit.
Estoy completamente de acuerdo, la solidaridad tiene que ser aceptada, tiene que ser pactada, no tiene que ser forzada. Rubert de Ventós, que en paz descanse, siempre decía que la obra de Shakespeare de estar soldado, abrazado, era la antítesis de lo que tenía que ser una solidaridad sana. Más cosas.
Jo dic el que penso i m'emparen unes contribucions que he fet al llarg de tota la meva vida acadèmica, que per cert, està a punt de finalitzar, o sigui que tampoc molestaré més amb les meves opinions, però que té un registre que m'adonen un cert crèdit. Jo he estat en totes les comissions hagudes i per haver de

cve: BOCG_D_15_195_1865

l'Estat espanyol. Soy el que he estado en más comisiones sin ser comisionista de ninguna. He estat amb la de les balances fiscals, la primera la que va encarregar Pedro Solbes? No, el Parlament, a instància de minoria catalana; a l'Institut d'Estudis Fiscals, director Ruiz Huerta, i el flujo monetario era tan validat com la carga-beneficio. Per tant, no sé de què estem parlant, perquè la idea de flux monetari, de fet, és el més transparent. És el menys ambigu, però bé. Primer, amb la Llei de Dependència, ministre Zaplana, vaig també col·laborar de com podien ser les comunitats autònomes més properes en el finançament. Després Pedro Solbes va demanar la llei de dependència. Després he fet la reforma Tributària amb la ministra Montero i la reforma de finançament autonòmic amb el senyor Cristóbal Montoro. He fet també la comissió de Sanitat amb la senyora Ana Pastor. Vull dir, perdonin, jo he fet totes les col·laboracions possibles. A part de 12 anys en el Banc d'Espanya. Me facin al in dubio pro reo, que en aquest cas, crec que sé de què parlo.

Madrid, en el meu des de la meva percepció seria com Berlín, distrito federal, que vol dir que té un finançament a part. Perquè la conjunció de la Diputació, l'Ajuntament i la capitalitat de l'Estat fa impossible un tractament, com és obvi, com s'ha demostrat quan l'Estat ho ha volgut resoldre per la via de les necessitats. Quines són les necessitats de la Comunitat de Madrid quan tens 3 ens que hi aboquen diners? I si, a més, es dedica a fer dúmping fiscal per la seva conveniència. Clar, això és un poc estrany que Espanya demani, es queixi contra el dúmping fiscal que li està fent dintre de la Unió Europea, Holanda o Irlanda, i que aquí deixem que es practiqui a la Comunitat de Madrid. L'antídot d'això? A la comissió de reforma Tributària última, de la senyora Montero, hi ha tot, per cert, presidida pel senyor Ruiz-Huerta, hi ha un conjunt de mesures que intenten posar fre, que analitzà el que són aquestes decisions que està prenent Madrid.

Esquerra per la Independència, d'acord amb tu, com a mínim la transparència, la transparència ens permet allunyar-nos dels prejudicis, els prejudicis que ho estan enverinant tot. Serà constitucional el que farem? És constitucional? Miri, encara no ho sabem, no ho saben, no me toca a mi fer-ho com es desenvoluparà aquest acord, però no es pot dir que és ja d'entrada inconstitucional. I a part de que si ho fos ja ho dirà el Tribunal Constitucional. Com impactarà en el frau fiscal? Home, si no es fa bé està clar que sí, una bona idea mal executada acaba sent una mala idea.

I estic en desacord amb el tema de l'agència Tributària. No passa res, cadascú té les seves opinions sobre aquest tema. Jo penso que aquesta idea de les claus de la caixa, L'Agència Tributària respon a la desconfiança; la desconfiança de que una agència que té un estatus adequat per fer aquesta tasca ho farà malament al servei d'un altre amo. I a part d'això ni que fos per viabilitat, per posar en marxa l'experiment pilot, jo crec que si no comencem amb això, resulta —pel que jo conec de l'agència Tributària catalana— completament infactible que el 2026 hi hagi una recaptació d'IRPF. Però bueno, això és opinable i cadascú té les seues amb aquesta idea.

Senyora Briones Morales, jo estic molt d'acord amb el que diu. Vaig dir jo tota la vida he estat, bueno, hi ha molts acadèmics que lo que fan és escriure i allunyar-se de la de la realitat. Jo m'he entrat més en les cuines de la política, ja sigui la fiscal, ja sigui a la monetària en el Banc d'Espanya, ja sigui amb el tema de les polítiques públiques. Llavors intento ser un *problem solver*, no *problem maker*, aquí acadèmics que diuen, podria passar, això podria passar allò i no donen alternativa, més enllà del manteniment de l'*status quo.* Jo no sóc d'aquests, miri, jo em puc equivocar amb les coses que penso i dic, i poc molta gent no està d'acord, però jo intento solucionar problemes, no crear-ne de nou.

Hi ha hagut un esforç molt gran en el finançament de les comunitats autònomes des del 2018. És cert, hem posat molt de diners a l'Estat, però els repartim malament perquè si ho fes repartim bé ni l'Andalusia ni a la Comunitat Autònoma Valenciana estaria en la situació que està, per tant aquí hem de pensar en col·laboració, amb transparència i hem de pensar, hem de fer, hem de donar suport a l'informe a la comissió de reforma Tributària que està en un calaix, diu com canalitzar el dúmping fiscal de Madrid, dúmping o el que sigui que faci Madrid amb els seus impostos, que cal que diguem que li hauran de fer cas, perquè si no és aquesta comissió va treballar *gratia et amore.*

Un any i mig i dorm el senyor de los justos, que això també per als qui som, repeteixo, han participat en moltes comissions sense ser comissionista de cap no deixa de ser un poc un insult a l'esforç que fem tots plegats.

Senyor Suarez Lamata, primer opinar tonterías, no ho he dit jo i ho dic, ja sé que ho he dit un altre dic, perquè déu me'n guardi d'aquesta cosa. L'encaix si és constitucional? Dios lo dirà, Dios Tribunal Constitucional. Però no, no diguem que amb les peces que hi ha de de sentències podem ja construir un relat per fer un acord del que no coneixem encara el contingut per poder dir que és inconstitucional. Ja ho

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 24

veurem. Amb el dèficit i balança fiscal estic d'acord, no és el mateix, són temes diferents i que, per tant, s'ha de valorar en el seu conjunt. Em de mirar també quina és la part que l'Estat fa de desenvolupament de la seva despesa sobre els territoris a partir de les competències que té l'Estat, no de les transferides. I no, només a nivell d'assignació pressupostària, sinó també d'execució, que aquí a l'execució hi ha unes queixes molt grans a Catalunya, tot i que no totes són culpa de l'Estat.

Amb el tema de l'infrafinançament, ja ho he dit, comptes territorials, tant de bo es facin, no són balances fiscals, però és que no fa res. No es fa ni una cosa ni altra en aquests moments.

Amb el tema de trossejar l'Agència Tributària també estic d'acord que si ho podem evitar, no veig que hi guanya.

Amb el tema del principi de lleialtat, vostè ha dit la de les ajuntaments i també la de l'Estat, i no s'oblidin d'això, perquè em en matèria de Sanitat i d'aprovació de de prestacions sense finançament i els hi podria fer un quart d'hora de mostra de falta de lleialtat en el finançament per part de l'Estat de la sanitat.

I finalment, amb els temes d'equitat horitzontal, perdoni equitat horitzontal és exactament igual dels iguals. Jo no veig en aquests moments les comunitats autònomes que siguin, han de ser iguals en serveis essencials de l'estat de benestar, però no ho són en la seva voluntat d'autogovern. Repeteixo moltes comunitats, els ciutadans d'aquestes comunitats diuen que volen menys i no més descentralització. Per tant, han de ser iguals en serveis essencials, no han de ser ni en renda per càpita ni necessàriament amb voluntat d'autogovern.

I amb el tema de que amb el principi càrrega-benefici a Catalunya té un superàvit de 4500 milions, açò ho poso a benefici d'inventari, perquè ja li asseguri a vostè que vostè no demostrarà això en cap dels casos. Perquè fins i tot els càlculs del senyor De la Fuente, que està lluny de les balances fiscals i fins i tot amb el flux monetari, el dèficit fiscal si no es de 21 un és de 15, no és un superàvit de 4500.

Perdoni si m'he passat i sí he posat més èmfasi i entusiasme del que volia, però he de reconèixer que dedicar-s'hi en aquest tema té aquests aquets impediments.

Gràcies.

Yo digo lo que pienso. Me amparan las contribuciones que he hecho a lo largo de toda mi vida, que, por cierto, está a punto de terminar en el aspecto laboral. Así que, no me voy a explayar más con mis opiniones, pero me dan cierto crédito. He estado en todas las comisiones habidas y por haber del Estado español. He estado en la de las balanzas fiscales, la primera que encargó el Parlamento a instancias de minoría catalana; en el Instituto de Estudios Fiscales cuando era director Ruiz-Huerta Carbonell, y el flujo monetario era tan validado como la carga-beneficio. Entonces no sé de lo que estamos hablando, por qué la idea de flujo monetario, de hecho, es el más transparente. Con el ministro Zaplana colaboramos en la Ley de Dependencia sobre cómo podían acercarse las comunidades autónomas a la financiación. Después, Pedro Solbes pidió la Ley de Dependencia, tuvimos la reforma tributaria con la ministra Montero, la reforma de la financiación autonómica con el señor Cristóbal Montoro, y también estuve en la Comisión de Sanidad, con la señora Ana Pastor. Yo he hecho todas las colaboraciones posibles, además de los años en el Banco de España. Así que en este caso creo que sé de lo que hablo.

Madrid, desde mi perspectiva, sería como Berlín un distrito federal que tiene una financiación aparte, porque la conjunción del Ayuntamiento, de la Diputación yl la capitalidad del Estado hace imposible otra forma, como es obvio, y se ha demostrado cuando el Estado lo ha tenido que resolver por la vía de las necesidades. ¿Cuáles son estas necesidades de la Comunidad de Madrid cuando tienes tres entes que abocan dinero? Cuando ve que necesita más dinero, y si, además, hace un dumping *fiscal para su conveniencia. Es un poco extraño que España se queje del* dumping *fiscal que practica, porque ¿qué ocurre en Holanda o en Europa? El antídoto de esto en la última comisión de la señora Montero, por cierto, presidida por el señor Ruiz-Huerta, es un conjunto de medidas que intentan poner freno y canalizar estas decisiones que está tomando Madrid.*

En cuanto a Esquerra por la Independencia, de acuerdo contigo, como mínimo la transparencia. La transparencia nos permite alejarnos de los prejuicios, que lo está envenenando todo. ¿Será constitucional lo que haremos? ¿Lo es? Bueno, todavía no lo sabemos, o no lo saben, no me toca a mí decir cómo se va a desarrollar este acuerdo, pero no podemos decir ya de entrada que es inconstitucional. Una vez que se haga, ya lo dirá el Tribunal Constitucional. ¿Cómo se luchará contra el fraude fiscal? Si no se hace bien, claro que va a ser un problema; una buena idea mal ejecutada, va a ser una mala idea.

Estoy en desacuerdo con el tema de la agencia tributaria. No pasa nada, cada uno tiene sus opiniones sobre este tema y yo considero que esta idea de las llaves de la caja a la agencia tributaria responde a

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
Comisión General de las Comunidades Autónomas
Núm. 247 25 de noviembre de 2024 Pág. 25

la desconfianza; la desconfianza de que una agencia que tiene un estatus adecuado para llevar a cabo esta tarea lo hará de forma incorrecta al servicio de otro. Aparte de eso, por cuestión de viabilidad para poner en marcha el experimento piloto, si no empezamos con la agencia tributaria —porque esto lo conozco— no será factible que en 2026 haya una recaudación del IRPF. Pero eso es opinable y cada uno tiene sus ideas.

Señora Briones Morales, estoy muy de acuerdo con lo que ha dicho, aunque hay muchos académicos que escriben y se alejan de la realidad, yo me he adentrado en las cocinas de la política, ya sea la fiscal, la monetaria, en el Banco de España o ya sea en el tema de las políticas públicas. Intento ser un problem solver *y no un* problem maker*, como algunos académicos que dicen que podía pasar esto o aquello y no dan más alternativa que el* statu quo*. Yo no soy de estos, me puedo equivocar con las cosas que pienso o que digo, y quizá muchas personas no están de acuerdo, pero yo intento solucionar los problemas y no crearlos de nuevo.*

Ha habido un esfuerzo muy grande en la financiación de las comunidades autónomas desde 2018. Es cierto que hemos puesto mucho dinero al Estado, pero está mal repartido, porque, si hubiese sido un buen reparto, ni Andalucía ni la Comunidad Valenciana estarían en la situación en la que se encuentran. Por tanto, hemos de pensar en la colaboración y en la transparencia y hemos de pensar en dar respaldo.

El informe de la comisión de reforma tributaria, que está en un cajón, dice cómo canalizar el dumping *fiscal, el* dumping *o lo que sea que haga Madrid con sus impuestos. Y si lo dice hay que hacerle caso, porque, si no, esta comisión no va a trabajar* gratia et amore *un año y medio. Esto, para los que hemos participado en muchas comisiones sin ser comisionarios, no deja de ser un insulto al esfuerzo que hacemos.*

Señor Suárez Lamata, en primer lugar, lo de opinar tonterías no lo he dicho yo, sé que lo han dicho otros, pero, que Dios me guarde de decir esto. Si este pacto es constitucional o no, dios lo dirá, dios Tribunal Constitucional. Pero no digamos que con las piezas que tenemos de las sentencias podemos ya construir un relato de un acuerdo, del que todavía no conocemos el contenido, para decir que es inconstitucional. Ya lo veremos. Con el déficit de balanza fiscal estoy de acuerdo, no es el mismo, son temas diferentes y, por tanto, se ha de valorar en su conjunto. Hemos de ver también cuál es la parte que hace el Estado, cuáles son los gastos en los territorios a partir de las competencias que tiene el Estado, no de las transferidas y no a nivel únicamente de estas transferencias, sino también de la ejecución, porque hay unas quejas muy grandes en Cataluña que, al final, son culpa del Estado.

En cuanto al tema del infrafinanciamiento, ya he dicho que las cuentas territoriales no son balanzas fiscales. Es que no se hace ni una cosa ni la otra en estos momentos.

Sobre trocear la Agencia Tributaria, también estoy de acuerdo. Si lo podemos evitar, no veo qué perdemos por ahí.

Respecto al principio de lealtad que usted hablaba de los ayuntamientos y del Estado, también en materia de sanidad hay un problema de financiamiento. Podríamos hablar un cuarto de hora de falta de lealtad de financiamiento por parte del Estado con la sanidad.

En lo que se refiere a los temas de equidad horizontal, ocurre exactamente lo mismo. No veo en estos momentos que las comunidades autónomas sean iguales en servicios esenciales del estado de bienestar, y no lo son en su voluntad de autogobierno. Repito, los ciudadanos de muchas comunidades dicen que quieren más y no menos descentralización. Por lo tanto, deben ser los mismos en servicios esenciales, no lo deben ser ni en renta per cápita ni necesariamente con voluntad de autogobierno.

En el tema de carga y beneficio, que Cataluña tiene un superávit de 4500 millones, esto lo digo a beneficio de inventario, porque ¿usted me puede demostrar eso en algún caso? Porque incluso en los cálculos del señor De la Fuente y con el Fondo Monetario, el déficit fiscal si no es de 21 es de 15; no es un superávit de 4500.

Disculpen si me he pasado y he puesto más énfasis y entusiasmo del que quería, pero he de reconocer que dedicarse a este tema tiene estos impedimentos.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchísimas gracias, profesor López Casasnovas.

Finalizado este punto del orden del día, suspendemos la sesión por dos minutos para despedir al profesor López Casasnovas, al que reiteramos nuestro agradecimiento por su presencia esta mañana aquí, y después reanudaremos la sesión para continuar con el orden del día.

Se suspende la sesión a las trece horas y veintidós minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

Se reanuda la sesión a las trece horas y veinticuatro minutos.

La señora PRESIDENTA: Señorías, reanudamos la sesión.

DESIGNACIÓN DE LA PONENCIA PARA EMITIR EL INFORME SOBRE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, FISCALES, SOCIALES Y JURÍDICO-POLÍTICAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL ACUERDO SUSCRITO ENTRE LOS PARTIDOS PSC-PSOE Y ERC DE IMPULSAR PARA CATALUÑA UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN SINGULAR QUE AVANCE HACIA LA PLENA SOBERANÍA FISCAL.
(Núm. exp. 544/000022)

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Comunico a los miembros de la comisión que en la reunión de Mesa y portavoces se acordó que la composición de dicha ponencia fuera de tres miembros por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, dos por el Grupo Parlamentario Socialista y uno por cada uno de los demás grupos parlamentarios.

¿Podemos aprobar esta composición por asentimiento? *(Asentimiento).* De acuerdo, muchas gracias.

La propuesta que han hecho llegar los grupos a la Secretaría de la comisión es la siguiente: por el Grupo Parlamentario Mixto, don Ángel Gordillo Moreno. Por el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, señor Ferrer Martínez. Por el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, señora Etxano Varela. Por el Grupo Plural en el Senado, señor Pujol Bonell. Por el Grupo Izquierdas por la Independencia, señora Bailac Ardanuy. Por el Grupo Parlamentario Socialista, señor Espadas Cejas y señora Silva Rego. Por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, señor Camps Devesa, señor González Menéndez y señor Silván Rodríguez.

¿Está de acuerdo la comisión con esta propuesta? *(Asentimiento).*

Muy bien.

En consecuencia, queda designada la ponencia para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC, PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía.

Se ruega a los miembros de la ponencia que, una vez finalizada esta sesión de la comisión, permanezcan en la sala, porque tendrá lugar la constitución y la primera reunión de la ponencia.

ELECCIÓN PARA CUBRIR LA VACANTE EXISTENTE EN LA SECRETARÍA PRIMERA Y CUARTA DE LA COMISIÓN.
(Núm. exp. 541/000001)

La señora presidenta lee el título que figura en el orden del día.

La señora PRESIDENTA: Procede, por tanto, efectuar la elección para cubrir la vacante existente.

Conforme a la práctica de la Cámara, si existiera una única candidatura para el puesto a cubrir, la elección se llevaría a cabo directamente por asentimiento.

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado propone a la senadora doña María Salom Coll como secretaria primera de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el Grupo Parlamentario Socialista propone a doña Carmen Torralba Valiente como secretaria cuarta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Solicito a la comisión si se puede proceder a esta elección por asentimiento.

Senadora Bailac.

La señora BAILAC ARDANUY: Que conste la abstención de nuestro grupo.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Bailac.

Senadora Etxano.

La señora ETXANO VARELA: Igualmente, que conste la abstención de nuestro grupo.

cve: BOCG_D_15_195_1865

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, senadora Etxano.
Senador Pujol.

El señor PUJOL BONELL: En los mismos términos.

La señora PRESIDENTA: De acuerdo, muchas gracias.
Entonces, ¿podemos dar por aprobada la elección de las senadoras Salom Coll y Torralba Valiente como secretaria primera de la comisión y secretaria cuarta de la comisión, respectivamente, con las abstenciones de los representantes de los Grupos Parlamentario Vasco, Izquierdas por la Independencia y Plural? *(Asentimiento)*.
Muy bien. Ruego a las elegidas que pasen a ocupar su puesto en la mesa.
Se levanta la sesión.

Eran las trece horas y veintiocho minutos.

cve: BOCG_D_15_195_1865

VII. Conclusiones.

El artículo 56, letra i), del Reglamento del Senado determina que es función de la Comisión General de las Comunidades Autónomas «*proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia».* De conformidad con este precepto, se remitirá el presente Informe al Gobierno, para su traslado a los organismos pertinentes y singularmente a la Conferencia de Presidentes, así como a los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

I. ASPECTOS ANALIZADOS

A tenor de las intervenciones y de la información aportada por los comparecientes ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se destacan los siguientes aspectos analizados acerca de las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal:

1. Constitucionalidad

Sobre el encaje del acuerdo en el marco constitucional se han pronunciado la práctica totalidad de los comparecientes, quienes mayoritariamente, y por distintas razones, han expresado sus dudas sobre el mismo.

Algunas dudas se plantearon interpretando la literalidad del acuerdo, que nos situaría en un escenario de concertación tributaria similar al sistema foral, acercándonos así a un modelo que entraría en tensión con el principio de solidaridad y el marco constitucional vigente.

Además, al acercarse al sistema foral, pero aplicándolo a una comunidad con mayor peso económico como Cataluña, estaría en riesgo el equilibrio del sistema de financiación autonómica, un pilar central del modelo constitucional español, pues el impacto en el principio de solidaridad sería constitucionalmente cuestionable.

Fueron mayoritarias también las dudas al comparar un acuerdo, a todas luces bilateral y que no tiene en cuenta la totalidad del territorio, con el diseño del sistema de financiación, que debe cimentarse necesariamente en un consenso multilateral. En este sentido, cualquier acuerdo que priorice la bilateralidad sobre la multilateralidad, en particular si compromete el reparto equitativo de recursos, se estima claramente inconstitucional.

Los expertos fueron taxativos cuando afirmaron que la propuesta de singularidad fiscal es inconstitucional, entre otras cosas, por contravenir el principio de igualdad fiscal, que está claramente recogido en la norma básica.

Por este motivo, la mayoría alertó de que el diseño propuesto requeriría una revisión constitucional debido a su impacto en los principios de equidad y solidaridad. Además, sostuvieron que la modificación de la relación financiera entre el Estado y Cataluña implicaría un cambio estructural que la Constitución no prevé explícitamente.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Fue también dominante el escepticismo profundo sobre el encaje constitucional de un acuerdo inconsistente, porque intenta combinar simultáneamente objetivos incompatibles: plena soberanía fiscal y mantenimiento de la solidaridad territorial. En este sentido, recordando que el principio de solidaridad es esencial en el marco constitucional español, se estima difícilmente realizable reducir la contribución de Cataluña al sistema común sin afectar negativamente al resto de comunidades.

En definitiva, la mayoría de los expertos independientes plantearon reservas sobre la constitucionalidad del acuerdo, destacando su bilateralidad y riesgos potenciales relacionados con los principios de solidaridad, suficiencia financiera y equidad.

2. Multilateralidad

La mayoría de los expertos coincidieron en que las modificaciones al sistema de financiación que afectan al conjunto del Estado deben realizarse en un marco multilateral, para garantizar la equidad y la transparencia, al menos en su estructura básica. Por pura lógica, lo que afecta a todos los territorios debe ser acordado simultáneamente entre todos los territorios, siendo el Consejo de Política Fiscal y Financiera el órgano referido por los expertos para tal fin.

Como complemento reconocieron que en casos específicos puede haber espacio para acuerdos bilaterales que reconozcan las singularidades de cada territorio, siempre que estos no comprometan los principios fundamentales del sistema común. En este sentido distinguieron que esta bilateralidad no sería aplicable a este caso, al caso del acuerdo firmado entre PSOE-PSC y ERC, puesto que la aplicación del mismo tal y como está formulado supondría la erosión de principios esenciales del sistema de financiación.

La multilateralidad debe ser el principio rector de las modificaciones al sistema, ya que garantiza la representación y el debate entre todas las comunidades autónomas y el Gobierno central. Aunque ciertos aspectos específicos pueden ser negociados bilateralmente, estos deben integrarse dentro de un marco multilateral para evitar rupturas en la coherencia del sistema. Las decisiones exclusivamente bilaterales pueden comprometer el principio de igualdad entre territorios. La bilateralidad no puede expulsar a la multilateralidad en cuestiones que afectan al conjunto del país.

Para ser respetuoso con los principios de equidad y solidaridad, cualquier modificación del sistema ha de cimentarse sobre un enfoque multilateral. Un modelo bilateral exclusivo generaría desigualdades y debilitaría el sistema común. En este mismo sentido, una generalización de las negociaciones bilaterales crearía privilegios fiscales o financieros que entrarían en contradicción con los principios de solidaridad y suficiencia.

Como alternativa, se propone fortalecer el Consejo de Política Fiscal y Financiera como foro multilateral para garantizar la transparencia y la participación de todas las comunidades en las decisiones. La bilateralidad, por el contrario, debe limitarse a cuestiones

cve: BOCG_D_15_195_1865

técnicas o específicas que no afecten al diseño estructural del sistema. Las decisiones sobre el sistema de financiación deben pasar por un marco multilateral para respetar la igualdad entre comunidades autónomas. Un acuerdo exclusivamente bilateral genera tensiones políticas y jurídicas entre comunidades.

En todo caso, los acuerdos estructurales del sistema deben tomarse en un marco multilateral para evitar desigualdades y garantizar la solidaridad. En este sentido, y para fortalecer esta multilateralidad, algunos expertos proponen que el Consejo de Política Fiscal y Financiera podría tener más competencias y peso en las decisiones.

En resumen, la multilateralidad se apunta como la solución más adecuada, con una clara

predominancia de la misma en asuntos estructurales, ciñéndose la bilateralidad a la adaptación de acuerdos generales a la singularidad de los territorios, como se viene haciendo en el sistema actual.

3. Solidaridad

Los expertos expresaron de forma mayoritaria una preocupación importante sobre cómo un acuerdo de financiación singular para Cataluña afectaría al principio de solidaridad entre todos los españoles, un pilar del sistema de financiación autonómica y de la Constitución española.

Un acuerdo de esta naturaleza debilitaría la solidaridad, al implicar una reducción de los recursos disponibles para el resto del sistema. Esto podría agravar las desigualdades entre regiones si no se establecen salvaguardas claras, y el acuerdo no las establece.

El principio de solidaridad podría verse comprometido si se permite que Cataluña retenga una mayor proporción de recursos fiscales, ya que esto afectaría directamente la capacidad del Estado para redistribuir recursos entre todas las comunidades. El sistema actual, aunque imperfecto, garantiza una financiación mínima para las comunidades con menos recursos, algo que podría verse amenazado por este acuerdo.

Cualquier alteración significativa del principio de solidaridad requeriría un debate amplio en el marco multilateral, ya que afecta a todas las comunidades. Sería una temeridad crear un precedente que otras comunidades puedan intentar emular, debilitando el sistema común de solidaridad.

El acuerdo erosionaría el principio de solidaridad, ya que busca reducir las contribuciones de Cataluña al sistema común. Esto supondría un impacto negativo para otras Comunidades Autónomas, dado que el sistema es de suma cero: lo que gana una comunidad debe ser compensado por otras. Este aspecto del acuerdo recibió críticas muy duras, puesto que reducir la aportación de Cataluña a la nivelación interterritorial beneficiaría

cve: BOCG_D_15_195_1865

desproporcionadamente a esta comunidad en detrimento de las demás. De hecho, cualquier disminución sustancial de la contribución de Cataluña obligaría a aumentar los impuestos o reducir los servicios públicos en otras comunidades, algo incompatible con el marco solidario actual. Es imposible aumentar los recursos para Cataluña sin que otras comunidades pierdan, lo que representa un ataque directo al principio de solidaridad.

Hubo alguna valoración más benevolente amparada en la indefinición de la contribución a la solidaridad que escuetamente refleja el acuerdo, haciendo referencia a que éste respetaría el principio de solidaridad al establecer una contribución explícita (pero indeterminada en forma y cantidad) de Cataluña al sistema de nivelación interterritorial. Así, se considera que, aunque el acuerdo introduce el principio de ordinalidad, esto no elimina la solidaridad, sino que busca equilibrarla, evitando que las comunidades aportadoras netas queden en peor posición relativa después de las transferencias. Por tanto, los defensores del acuerdo argumentan que el acuerdo no elimina la solidaridad, sino que busca limitarla mediante el principio de ordinalidad. Esto implica que Cataluña seguiría contribuyendo al sistema, pero de una forma más proporcional a lo que recibe.

En definitiva, La mayoría de los expertos coincidieron en que el acuerdo podría debilitar el principio de solidaridad, especialmente si se reduce significativamente la aportación de Cataluña al sistema común sin compensaciones adecuadas. Subrayaron que esto podría agravar las desigualdades entre comunidades y poner en riesgo la cohesión territorial y la prestación de servicios públicos.

4. Suficiencia

El debate sobre el principio de suficiencia gira en torno a si el acuerdo puede garantizar recursos suficientes para todas las partes implicadas. Los expertos críticos, que son mayoritarios, temen que esto ocurra a costa de otras regiones y del propio Estado central, comprometiendo la suficiencia del sistema en su conjunto.

Los defensores ven en el acuerdo una solución para abordar las deficiencias históricas de Cataluña -sin negar que este es un argumento subjetivo- y una oportunidad para modernizar el sistema, cuestión esta en la que coinciden todos los comparecientes, aunque difiriendo sobre el sentido de esa modernización.

La reducción de la aportación de Cataluña al sistema de nivelación interterritorial podría dejar insuficientemente financiadas a otras Comunidades Autónomas. Esto podría impactar negativamente en los territorios con menos capacidad recaudatoria, exacerbando desigualdades.

La transferencia de competencias fiscales podría debilitar la suficiencia del sistema central, dificultando la financiación de competencias exclusivas del Estado como defensa o justicia, y restando capacidad para responder a crisis económicas o sociales.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La creación de una agencia tributaria separada para Cataluña podría aumentar los costos de recaudación y dificultar la coordinación entre agencias, afectando la suficiencia de recursos recaudados y distribuidos en todo el territorio nacional.

Al incrementar la suficiencia de Cataluña, otras comunidades podrían sufrir recortes en sus recursos, comprometiendo su suficiencia para financiar servicios básicos. Además, esto podría desestabilizar el sistema fiscal del Estado central, que ya enfrenta un déficit estructural importante.

Por su parte, las opiniones que minoritariamente se mostraron a favor del acuerdo, de forma parcial o total, coinciden en que éste sería beneficioso para la suficiencia de Cataluña mediante un modelo más justo y claro, donde los recursos que aportase esta comunidad estuviesen directamente relacionados con sus necesidades y servicios.

Por su parte, las opiniones que minoritariamente se mostraron a favor del acuerdo, de forma parcial o total, coinciden en que éste sería beneficioso para la suficiencia de Cataluña, sin mencionar la incidencia del acuerdo en la suficiencia de otras CCAA.

5. Fragmentación de la Agencia Tributaria

Sobre la transferencia de activos y competencias a una agencia tributaria catalana, y su impacto en fragmentación de la Agencia Tributaria Estatal, los expertos expresaron opiniones contundentes.

Quienes rechazan la fragmentación del sistema fiscal y de la Agencia Tributaria -la mayoría de los expertos-, exponen argumentos relacionados con el debilitamiento del control del fraude y el aumento de la ineficiencia. Además, alertan del vaciamiento de capacidad tributaria y de recursos de la Administración Central para ejercer su labor de redistribución y compensación de desigualdades entre CCAA.

Los comparecientes opuestos a la ruptura de la Agencia Tributaria estatal detallan las graves consecuencias que acarrearía esta medida: la fragmentación aumentaría el fraude fiscal, incrementaría los costos para los ciudadanos y debilitaría la eficacia en la recaudación.

Un sistema centralizado favorece la economía de escala y la eficiencia en la gestión tributaria. La cooperación entre una hipotética agencia tributaria catalana y la estatal podría ser viable en teoría, aunque no óptima, pues claramente existen riesgos de descoordinación y de falta de eficacia en la práctica.

De hecho, la gestión descentralizada de impuestos puede generar ineficiencia, pérdida de información crítica para el control del fraude y un sistema más costoso para los contribuyentes. Y considerando un escenario de máximos -como el defendido por uno de los partidos firmantes del pacto, ERC-, la cesión completa de competencias tributarias a Cataluña,

cve: BOCG_D_15_195_1865

incluida la recaudación, podría sentar un precedente perjudicial para la cohesión territorial y la equidad del sistema fiscal español.

Por el contrario, quienes son favorables a que Cataluña gestione íntegramente sus impuestos, argumentan que esto reforzaría su autonomía fiscal y su capacidad para combatir el fraude a nivel regional, aunque admitiendo la necesidad de un intercambio eficaz de información con la Agencia Tributaria estatal. En cualquier caso, hay que entender estas afirmaciones como opiniones, al no estar respaldadas con datos concretos.

En cualquier caso, aunque la mayoría de los comparecientes manifestaron su rechazo a la fragmentación de la unidad fiscal (normativa, de gestión, de recaudación…) que hoy en día desempeña la Agencia Tributaria -o al menos expresaron los riesgos de hacerlo-, se aprecia un consenso entre los expertos al respecto de que las comunidades autónomas necesitan un mayor protagonismo en la gestión tributaria, que no suponga el debilitamiento ni la fragmentación de la estructura unificada actual. Para eso proponen desde ampliar la participación de las comunidades autónomas en los órganos de decisión de la Agencia Tributaria, hasta nuevos mecanismos como la creación de consorcios, de agencias integradas, de nuevos modelos de cogestión, así como un mejor acceso a la información tributaria, todo ello a fin de lograr un equilibrio entre corresponsabilidad fiscal y eficiencia recaudatoria.

En síntesis, aunque algunos expertos ven viable una agencia tributaria catalana, la mayoría considera que su creación como un ente independiente y exclusivo sería perjudicial para el sistema tributario nacional y la lucha contra el fraude fiscal.

6. Viabilidad

Aunque se han recogido críticas muy fuertes relacionadas con los riesgos de desigualdad y el impacto en la solidaridad interterritorial, existen opiniones contrarias que restan importancia a esos riesgos por la inclusión del compromiso de compensación de gastos a la Administración central y de aportación de una cuota de solidaridad con el resto de CCAA de régimen común, compromiso que, no obstante, está sin concretar ni cuantificar.

Así, dado que el acuerdo no incluye concreción ninguna sobre estas cantidades, todos los expertos que han abordado el impacto económico de la propuesta lo han hecho en base a supuestos razonables, y han concluido que incluso en la situación menos lesiva para la Administración Central, habría una mejora de la financiación que recibiría Cataluña en detrimento del resto de Comunidades Autónomas.

Se apuntaron riesgos significativos ante esta situación, en especial la tendencia hacia el vaciamiento de recursos de la Administración General del Estado, y los problemas de viabilidad de las Comunidades Autónomas ante una merma comparativa de recursos del

cve: BOCG_D_15_195_1865

sistema de financiación para afrontar unos costes crecientes en el medio plazo, originados fundamentalmente en el envejecimiento de la población.

Las estimaciones más utilizadas estiman que la aplicación del pacto supondría un aumento de los recursos para Cataluña de entre 6.600 y 13.200 millones de euros anuales, según cálculos preliminares basados en datos de 2022. Esto representaría un incremento del 25 % al 50 % en la financiación per cápita de la región. Pero este aumento, sin embargo, requeriría una redistribución de recursos que sería insostenible para el resto de las Comunidades Autónomas, afectando la equidad y la solidaridad interterritorial.

El acuerdo aumentaría significativamente los recursos hacendísticos de Cataluña, pero existe incertidumbre respecto al impacto exacto, debido a la indefinición de aspectos clave, como el nivel de contribución a la nivelación interterritorial. Por otra parte, hay que tener en cuenta los previsibles efectos negativos sobre el déficit estructural del Estado central y sobre la capacidad de respuesta fiscal ante crisis. Se generarían, sin duda, desequilibrios financieros en el sistema fiscal del Estado.

En este sentido, la menor aportación de Cataluña a la nivelación interterritorial afectaría negativamente a las Comunidades Autónomas con menos capacidad recaudatoria. La autonomía financiera de Cataluña, tal como se plantea, erosionaría la capacidad del Estado central para mantener su solvencia y responder a crisis económicas futuras.

Como argumento añadido, encontramos el de la bilateralidad en la negociación fiscal: si ésta no se enmarca en un sistema multilateral equilibrado, se desestabilizaría también el sistema financiero del Estado. No obstante, algunos expertos admiten que un diseño adecuado del sistema podría ser viable si se asegura un equilibrio en las contribuciones de Cataluña al sistema común y si se mejora la transparencia en la gestión de los recursos.

En todo caso, cualquier eventual acuerdo que aumente la autonomía fiscal de una región en particular debe garantizar que no se reduzcan los recursos disponibles para otras Comunidades Autónomas. En términos económicos, el impacto financiero de un acuerdo basado en la singularidad podría oscilar, en su mayor rango, entre 6.000 y 22.000 millones de euros, dependiendo de cómo se estructurase tal acuerdo. Por consiguiente, una reforma de tanto impacto debe de ser evaluada y considerada por todas las Comunidades Autónomas.

La práctica totalidad de los expertos incidieron también en que las estimaciones actuales sobre el impacto económico del acuerdo no son precisas debido a la falta de detalles sobre la fórmula exacta de cálculo del "cupo catalán", como algunos los han denominado.

En suma, las opiniones desfavorables al acuerdo, en términos de viabilidad económica, inciden en el impacto negativo en la solidaridad interterritorial; en la creación de un déficit estructural del Estado central; en el incremento de costes administrativos y riesgo de ineficiencia; en la incertidumbre en la implementación del acuerdo; en la potencial ruptura

cve: BOCG_D_15_195_1865

del equilibrio en el sistema fiscal; y en las limitaciones de autonomía real del Estado en un contexto europeo.

Por su lado, las escasas opiniones favorables, en términos de viabilidad, no admiten expresamente que la "nueva" financiación de Cataluña se haga a costa de una infrafinanciación del resto de comunidades, y respaldan el acuerdo si se implementa adecuadamente porque podría incentivar una gestión más eficiente de los recursos fiscales y reducir las tensiones entre Cataluña y el resto del Estado, aunque sin aportar datos al respecto. Subraya el déficit fiscal crónico de Cataluña como justificación para un modelo que incremente su autonomía fiscal y mencionan que el acuerdo podría reducir desigualdades percibidas y respetar principios como el de ordinalidad. Ponen como ejemplo que los niveles de soberanía fiscal en otros países federales, como Alemania o Canadá, son más altos que en España, lo que, en su opinión, legitima la propuesta de financiación singular para Cataluña.

En general, se aprecia que la viabilidad económica del acuerdo está condicionada por la falta de datos definitivos en áreas clave y, en especial, por los potenciales desequilibrios que podría introducir en el sistema fiscal general.

7. Competencia fiscal nociva

Los expertos coinciden en que el acuerdo plantea un riesgo significativo de competencia fiscal nociva, que podría exacerbar desigualdades y afectar la cohesión del sistema fiscal. Las preocupaciones se centran en la falta de igualdad de condiciones fiscales y tributarias entre comunidades, y en la posibilidad de que Cataluña emplease sus nuevas competencias para atraer empresas y capital de otras regiones. Sin embargo, algunos argumentan que estos riesgos podrían mitigarse con una normativa clara y mecanismos de coordinación efectivos, que no concretan.

La descentralización tributaria prevista en el acuerdo, especialmente en impuestos clave, como el Impuesto sobre Sociedades, puede dar lugar a competencia fiscal nociva. Esto se debe a que permite que Cataluña establezca políticas fiscales atractivas para empresas y contribuyentes de alto nivel económico, lo que podría distorsionar la asignación de recursos a nivel nacional. Hubo un amplio consenso en que competencia fiscal no es intrínsecamente negativa, pero se vuelve problemática si no se lleva a cabo en igualdad de condiciones, como ocurre cuando una comunidad tiene un régimen especial que otras no pueden replicar.

De hecho, la creación de un sistema tributario singular para Cataluña puede incrementar el riesgo de competencia fiscal desleal, especialmente en impuestos como el de Sociedades, que se utilizarían para atraer bases imponibles móviles (las de las empresas y los contribuyentes con mayor capacidad de renta y patrimonio), básicamente porque el coste de esa competencia fiscal no recaería sólo en Cataluña, como ocurre con el sistema actual al utilizar el concepto de recaudación normativa, y sí lo haría en el resto de CCAA.

cve: BOCG_D_15_195_1865

La fragmentación de la gestión tributaria entre una agencia tributaria catalana y la estatal generaría incentivos para el fraude fiscal y fomentaría dinámicas de competencia fiscal desleal o nociva, aumentando los costos administrativos y afectando la equidad fiscal.

Además, el uso de incentivos fiscales por parte de Cataluña, similar al modelo foral, podría enfrentarse a desafíos legales en la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la normativa sobre ayudas de Estado y la selectividad territorial.

Yendo más allá del análisis de las posibles consecuencias de la aplicación del acuerdo político sobre una financiación singular para Cataluña, los expertos que han comparecido ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas también han dedicado buena parte de sus intervenciones a analizar el sistema de financiación autonómica en vigor y proponer las bases que deberían sustentar un acuerdo de reforma del mismo. Sus opiniones a este respecto se concretan en los siguientes asuntos:

8. Obsolescencia del sistema de financiación actual

Los expertos señalan que el sistema actual, aprobado en 2009, tiene serias debilidades en términos de suficiencia, equidad y corresponsabilidad. Estas fallas limitan la capacidad de las Comunidades Autónomas para cumplir con sus competencias y generan tensiones entre ellas. Según los análisis, una reforma del sistema es urgente para garantizar un reparto de recursos más justo y eficiente en el futuro.

Falta de suficiencia financiera

El sistema actual no garantiza recursos suficientes para que todas las Comunidades Autónomas puedan cumplir con sus competencias. En particular, algunas enfrentan una infrafinanciación crónica que limita su capacidad de prestar servicios públicos básicos.

Inequidades en la financiación per cápita

Según el análisis de varios expertos, existen importantes desigualdades en la financiación por habitante ajustado entre Comunidades Autónomas. Por ejemplo, las diferencias entre las mejor y peor financiadas superan los 30 puntos, lo que ha llevado a tensiones políticas y sociales dentro del sistema.

Falta de transparencia

La complejidad del sistema actual dificulta que los ciudadanos entiendan cómo se asignan los recursos y cómo contribuyen al sistema. Esto genera desconfianza y una percepción de injusticia en el reparto de los fondos.

Problemas de corresponsabilidad fiscal

El sistema actual no incentiva adecuadamente a las Comunidades Autónomas para optimizar su recaudación ni para ser responsables en el manejo de sus recursos. Algunos

cve: BOCG_D_15_195_1865

estudios sugieren que se pierden hasta 9.000 millones de euros anuales debido a estas deficiencias.

Falta de evolución desde 2009

Aunque la Ley de Financiación de 2009 introdujo mejoras, no se ha logrado cerrar la brecha entre comunidades ni adaptarse a los cambios económicos y demográficos. Los expertos coinciden en que el sistema actual está obsoleto y requiere una reforma integral. En este sentido, el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de Financiación Autonómica, aprobado en julio de 2017, no ha tenido ningún avance en su aplicación.

9. Principio de ordinalidad

El principio de ordinalidad es contemplado mayoritariamente por los expertos como una variable del sistema que permite respetar las capacidades fiscales relativas de las comunidades autónomas. Sin embargo, las diferencias en su definición y en su ponderación en relación con el principio de solidaridad, dividen las opiniones de los comparecientes.

Quienes se mueven dentro de una postura más favorable a este principio consideran razonable aplicar el principio de ordinalidad como una forma de evitar que las transferencias de solidaridad perjudiquen a las regiones con mayor financiación per cápita, pasando posteriormente a tener una peor posición relativa frente a aquellas que reciben los fondos. Mantienen que sería un principio necesario para corregir desequilibrios del sistema actual, y coherente con los modelos de nivelación en países federales como Alemania y Canadá. En definitiva, lo consideran como un límite a la solidaridad, pero incluso así, anticipan matices y limitaciones que eviten perjudicar la solidaridad.

Por su parte, quienes mantienen una posición más crítica hacia el principio de ordinalidad, consideran que ordinalidad es un concepto flexible que puede interpretarse de diversas maneras. Y, en algunos casos, advierten de que su implementación debe ser cuidadosa para no debilitar la cohesión fiscal del sistema. Citan el caso de Alemania, donde el principio fue eliminado en la última reforma del sistema de nivelación. Y señalan que la ordinalidad podría limitar la capacidad redistributiva del sistema, afectando a las regiones con menor capacidad fiscal. Argumentan que el principio de solidaridad debe prevalecer sobre el de ordinalidad para garantizar la equidad en el acceso a servicios públicos.

Algunos comparecientes, asimismo, recuerdan también que el principio de ordinalidad no está explícitamente recogido en el sistema constitucional español ni en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Y consideran, por tanto, que, en el caso de Cataluña, su aplicación unilateral podría generar conflictos legales y desestabilizar el sistema de solidaridad vigente.

En definitiva, la mayoría de los expertos parecen compartir la aplicación, incluso la necesidad, de un denominado principio de ordinalidad, que respete la capacidad fiscal de cada territorio, pero no entendiendo la posición relativa de cada Comunidad Autónoma -en relación con las demás-, como una posición absoluta e inmutable.

cve: BOCG_D_15_195_1865

De hecho, para que este principio de ordinalidad no sea un obstáculo a la solidaridad interregional, debe ser matizado tanto por el grado de nivelación del sistema como por la situación específica de cada comunidad en materia, por ejemplo, de envejecimiento o dispersión de la población. En el primer caso, la aplicación del grado de nivelación conseguiría reducir un porcentaje de la diferencia entre regiones, y en el segundo, el uso de la variable de población ajustada, para calcular la financiación per cápita, conseguiría introducir las diferencias específicas de cada territorio.

10. Propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Los expertos coinciden en que el sistema actual necesita una reforma integral que no solo busque resolver los problemas inmediatos del sistema de financiación, sino también garantizar su sostenibilidad y cohesión en el futuro, abordando las siguientes prioridades:

Suficiencia

Muchas Comunidades Autónomas, especialmente las de menor capacidad recaudatoria, enfrentan problemas de insuficiencia financiera que limitan su capacidad para proporcionar servicios públicos esenciales.

Se hace necesario rediseñar el sistema para garantizar que todas las comunidades tengan los recursos suficientes para cumplir con sus competencias básicas, alineando las transferencias con criterios objetivos.

Equidad

Se estima que debería hacerse una revisión integral del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), para transformarlo en un verdadero instrumento de desarrollo regional. Así, en lugar de sólo compensar desequilibrios a corto plazo, su reforma debería focalizarse en el desarrollo estructural de las comunidades más desfavorecidas mediante inversiones productivas que promuevan su crecimiento económico sostenible. En cualquier caso, la reforma del FCI ha de incluir una mayor dotación financiera y una distribución más equitativa basada en indicadores objetivos de necesidad y desarrollo, junto con una mayor transparencia en la gestión y asignación de los recursos del fondo.

Por otra parte, atendiendo a que las comunidades que más aportan no pierdan posiciones relativas después de las transferencias, y siempre manteniendo un equilibrio justo entre solidaridad y autonomía, se ha planteado que debería valorarse la posible introducción del principio de ordinalidad en el sistema.

Transparencia

Se estima que el sistema actual es opaco y difícil de comprender, tanto para los ciudadanos como para las Comunidades Autónomas, lo que genera desconfianza y una percepción de injusticia en la distribución de recursos. Ello, a su vez, contribuye a crear tensiones territoriales, al constatar algunas comunidades que aportan más de lo que reciben.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Por tanto, sería necesario simplificar los cálculos de distribución y publicar regularmente informes sobre la aplicación de los criterios de nivelación y suficiencia.

Con igual propósito, debería implementarse un sistema dinámico de actualización que responda a los cambios en las necesidades demográficas y económicas de las Comunidades Autónomas.

Corresponsabilidad fiscal

La falta de incentivos para que las Comunidades Autónomas optimicen su recaudación fiscal genera ineficiencias y dependencia excesiva del Estado central. Se podrían, por tanto, ampliar las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas, acompañadas de un marco de coordinación sólido para evitar el fraude fiscal.

Además, según la propuesta de algunos expertos, debería también valorarse reformar el sistema de entregas a cuenta del IRPF para reducir el desfase entre la decisión fiscal de una comunidad y su impacto en los ingresos percibidos.

Coordinación multilateral

Existe un amplio consenso entre los expertos consultados en cuanto a que se deberían abordar las reformas de manera multilateral, con la participación activa de todas las Comunidades Autónomas, para evitar soluciones que favorezcan a una en detrimento de otras.

La resolución de problemas mediante acuerdos bilaterales, como el propuesto para Cataluña, puede crear tensiones y desequilibrios en el sistema general.

Respuesta a los desafíos europeos

La pertenencia a la Unión Europea introduce restricciones en la autonomía fiscal, especialmente en impuestos armonizados como el IVA o los impuestos especiales. Por tanto, debería diseñarse el sistema de financiación en coherencia con las reglas europeas, evitando conflictos legales o problemas de integración con el mercado único.

II. CONCLUSIONES FINALES

El acuerdo político alcanzado entre el PSC-PSOE y ERC para facilitar la investidura de Salvador Illa tras las elecciones catalanas intercambia los votos necesarios para apoyar dicha investidura por un nuevo sistema de financiación singular para la comunidad autónoma de Cataluña, "*singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos*".

La Comisión de Comunidades Autónomas del Senado convoca a un total de 12 expertos, propuestos por los distintos grupos políticos, para informar sobre las implicaciones

cve: BOCG_D_15_195_1865

económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas que puede tener dicho acuerdo en el Estado autonómico.

Dado que el acuerdo tiene una clara incidencia directa en el sistema de financiación autonómica, los expertos han deseado llevar sus opiniones más allá del propio acuerdo, y dictaminar acerca del propio sistema en su conjunto, así que es oportuno que queden recogidas en este documento.

No se debe olvidar que el gobierno ha justificado este acuerdo como un primer paso hacia la necesaria reforma del sistema de financiación autonómica, obviando que ese es un proceso que se inició formalmente en 2017 y cuyas primeras fases desembocaron en la publicación de un informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica que no ha sido tenido en cuenta en absoluto para este acuerdo, y así ha sido señalado por la gran mayoría de los comparecientes.

Una vez escuchados los expertos, que comparecieron entre el 8 y el 25 de noviembre de 2024, se pueden extraer una serie de puntos de análisis cuyas conclusiones se resumen a continuación. Los primeros siete puntos se refieren específicamente al acuerdo, mientras que los tres últimos lo hacen al sistema de financiación autonómica en su conjunto.

1. **Constitucionalidad**.

La práctica totalidad de los expertos que comparecieron determinaron que este acuerdo político representa un sistema de financiación que no es ni el régimen común ni el régimen foral, que son los dos sistemas contemplados en la Constitución de 1.978. Por tanto, no se encuentran dentro del marco constitucional actual.

En este sentido, la mayoría de los expertos independientes plantearon expresamente reservas sobre la constitucionalidad del acuerdo, destacando riesgos potenciales relacionados con los principios de solidaridad, suficiencia financiera y equidad, que son principios básicos que sí forman parte de la constitución y que, en cambio, se ven seriamente afectados por este acuerdo.

2. **Multilateralidad**.

Aunque los expertos consideraron necesarias las relaciones bilaterales entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, circunscribieron éstas a la negociación de las posibles singularidades específicas de cada territorio, siempre supeditadas a que el diseño del conjunto se efectúe mediante una negociación y acuerdo multilateral.

Dicho de otro modo, señalaron que el diseño del sistema se debe hacer entre todos, aunque luego se pueda particularizar su aplicación a detalles concretos fruto de las singularidades de cada territorio, pero sin variar la estructura fundamental.

Muchos de ellos manifestaron la inconveniencia de empezar a construir un nuevo sistema negociando exclusivamente entre dos partidos de una sola parte del territorio, sin tener en cuenta para nada las necesidades del resto de partidos ni del resto de territorios.

cve: BOCG_D_15_195_1865

3. **Solidaridad**.

Los expertos expresaron de forma mayoritaria una preocupación importante sobre cómo el acuerdo de financiación alcanzado para Cataluña debilita la solidaridad entre territorios (un principio de solidaridad que es un pilar del sistema de financiación autonómica establecido por la Constitución española).

El acuerdo detrae del sistema una importante parte de los recursos, que automáticamente suponen una reducción de los recursos disponibles para el resto. Las consecuencias que puede producir esta determinación podrían agravar las desigualdades entre regiones si no se establecen salvaguardas claras, y este acuerdo no las establece.

Es cierto que es difícil cuantificar los recursos que quedan detraídos, puesto que el acuerdo es político y no detalla las consideraciones técnicas, pero ello no quiere decir que no se puedan apreciar con claridad los efectos de las estructuras que establece, aunque no puedan ser dotadas de dimensión exacta.

4. **Suficiencia**.

El debate sobre el principio de suficiencia gira en torno a si el acuerdo puede garantizar recursos suficientes para todas las partes implicadas. Los expertos críticos, que son mayoritarios, temen que esto ocurra a costa de otras regiones y del propio Estado central, comprometiendo la suficiencia del sistema en su conjunto.

La reducción de la aportación de Cataluña al sistema de nivelación interterritorial podría dejar insuficientemente financiadas a otras Comunidades Autónomas, estimando que esto podría impactar negativamente en los territorios con menos capacidad recaudatoria, exacerbando desigualdades.

Pese a que la falta de concreción del acuerdo impide dimensionar con exactitud las cifras económicas que desequilibran el conjunto hasta comprometer su suficiencia, se puede hacer un sencillo ejercicio que la demuestra de forma incontestable, y así fue apuntado por alguno de los expertos: si este sistema se extiende a todas las comunidades, los recursos disponibles por la administración central no alcanzarían ni para pagar los intereses de la deuda del Estado.

5. **Fragmentación de la Agencia Tributaria**.

Los comparecientes mantuvieron una oposición firme a la ruptura de la Agencia Tributaria Estatal, describiéndola como un error con graves consecuencias. La fragmentación aumentaría el fraude fiscal, incrementaría los costos para los ciudadanos y debilitaría la eficacia en la recaudación.

Muchos de ellos fueron taxativos al afirmar que romper la Agencia Tributaria es abocar a España a un desastre total desde el punto de vista de nuestro sistema tributario, al vaciar al Estado de su capacidad recaudatoria.

cve: BOCG_D_15_195_1865

Miembros del gobierno justificaron esta fragmentación como un avance en la descentralización propia de un sistema federal, pero los expertos señalaron que ningún sistema federal del mundo todos los sistemas federales del mundo se basan en el equilibrio entre un estado central fuerte y unas administraciones territoriales igualmente potentes.

Este acuerdo rompe ese equilibrio otorgando todo el poder a la administración periférica, lo que supone un volantazo en la trayectoria descentralizadora que se ha mantenido en este país desde la Transición, dejando de ser una descentralización para pasar a ser una fragmentación.

6. Viabilidad.

En general, la viabilidad económica del acuerdo está condicionada por la falta de detalles definitivos en áreas clave y los potenciales desequilibrios que podría introducir en el sistema fiscal general.

Aunque hay críticas muy fuertes relacionadas con los riesgos de desigualdad y el impacto en la solidaridad interterritorial, existen opiniones contrarias que restan importancia a esos riesgos por la inclusión del compromiso de compensación de gastos a la Administración central y de aportación de una cuota de solidaridad con el resto de CCAA de régimen común, compromiso que está sin concretar ni cuantificar.

Ahora bien, como el acuerdo no incluye concreción ninguna sobre estas cantidades, todos los expertos que han abordado el impacto económico de la propuesta lo han hecho en base a supuestos razonables, y han concluido que incluso en la situación menos lesiva para la Administración Central, habría una mejora de la financiación que recibiría Cataluña en detrimento del resto de Comunidades Autónomas, lo que no deja de ser lo que persigue al menos uno de los firmantes del acuerdo.

7. Competencia fiscal nociva.

La creación de un sistema tributario singular para Cataluña puede incrementar el riesgo de competencia fiscal desleal. La fragmentación de la gestión tributaria entre una Agencia Tributaria Catalana y la estatal generaría incentivos para el fraude fiscal y fomentaría dinámicas de competencia fiscal desleal o nociva, aumentando los costos administrativos y afectando la equidad fiscal.

En las comparecencias se habló mucho de un supuesto “dumping fiscal” que se practica dentro del sistema actual, término que la mayoría de los expertos rechazaron. Que una comunidad autónoma baje sus impuestos dentro del rango que le otorga el sistema no puede considerarse nunca competencia desleal ni dumping, porque es su potestad y forma parte de su autonomía.

En cambio, señalaron que lo que establece el acuerdo sí podría llegar a considerarse dumping, pero se define mejor con el término “competencia fiscal nociva”. Es la consolidación estructural de singularidades fiscales en el sistema, con independencia del conjunto, tal y como apunta el acuerdo bilateral de financiación para Cataluña.

cve: BOCG_D_15_195_1865

El uso de incentivos fiscales estructurales por parte de Cataluña, podría enfrentarse además a desafíos legales en la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la normativa sobre ayudas de Estado y la selectividad territorial.

8. Obsolescencia del sistema actual.

Los expertos señalan que el sistema actual, aprobado en 2009 por el gobierno de Jose Luis Rodriguez Zapatero, tiene serias debilidades en términos de suficiencia, equidad y corresponsabilidad. Estas fallas limitan la capacidad de las Comunidades Autónomas para cumplir con sus competencias y generan tensiones entre regiones. Según los análisis, una reforma del sistema es urgente para garantizar un reparto de recursos más justo y eficiente en el futuro.

Por este motivo, existe unanimidad entre los comparecientes de que se debe abordar sin demora una reforma del sistema de financiación autonómica. Algunos afirmaron que este acuerdo abre la oportunidad de hacerlo, mientras que la mayoría señalaron que esta forma de abordarlo no es un buen comienzo.

9. Principio de ordinalidad.

Su aplicación es compartida por la mayoría de los expertos, como un indicador de la capacidad fiscal de cada territorio, pero no entendiendo la posición relativa de cada Comunidad Autónoma -en relación con las demás-, como una posición absoluta e inmutable.

De hecho, matizan su cálculo e importancia para que este principio (de ordinalidad) no sea un obstáculo a la solidaridad interregional, y lo hacen introduciendo criterios de nivelación o de cálculo, como es el uso de la variable de población ajustada en el cálculo de la ordinalidad.

10. Propuestas para una nueva financiación autonómica.

Los expertos coinciden en que el sistema actual necesita una reforma integral que aborde las siguientes prioridades:

- Suficiencia (garantizar que todas las Comunidades Autónomas puedan financiar sus competencias básicas)
- Equidad (lograr un equilibrio justo entre solidaridad y autonomía)
- Transparencia (simplificar y clarificar el sistema para mejorar la confianza pública y territorial)
- Corresponsabilidad (Incentivar a las comunidades para gestionar mejor sus recursos y recaudar de manera eficiente)
- Multilateralidad (Asegurar que las reformas sean inclusivas y beneficien al conjunto del sistema.)

Los expertos que han acudido a esta comisión proponen mayoritariamente que ese nuevo sistema de financiación autonómica debería basarse en el trabajo previo realizado por el conjunto de expertos en 2017, que culminó con el *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómica*, también llamado Libro Blanco de la Financiación Autonómica, y no en el acuerdo bilateral de dos partidos en una región, que nada tiene que ver con este trabajo técnico riguroso.

cve: BOCG_D_15_195_1865