

Un análisis crítico desde el punto de vista del Estado de Derecho



Elisa de la Nuez

Abogada del Estado. Secretaria General de Hay derecho

La reciente propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica plantea un desafío de gran magnitud desde diversas perspectivas: democrática, política, institucional, jurídica y económica. La trascendencia del tema exige un debate profundo y transparente, que cuente con una participación activa de la sociedad civil que, en estos momentos, goza de mayor credibilidad que otras instancias.

Parentesco con la Ley de Amnistía

Existe un claro paralelismo, a mi juicio, entre esta propuesta reforma de la financiación autonómica (conocida popularmente como el “cupo catalán”) y la reciente Ley de Amnistía. En ambos casos, la motivación que justifica medidas de tanta relevancia no es el resultado de un análisis experto ni de un debate público digno de tal nombre, sino de una necesidad política coyuntural: la investidura en el primer caso del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y en el segundo del presidente de la

Generalitat, Salvador Illa. Efectivamente, así como la amnistía fue la moneda de cambio para obtener los votos necesarios de Junts para obtener la presidencia del Gobierno para el PSOE, la reforma de la financiación autonómica responde también a un acuerdo bilateral con ERC para obtener la presidencia de la Generalitat para el PSC. Este enfoque puramente bilateral y pactista en el caso del “cupo catalán” deja al margen al resto de los partidos, a la ciudadanía y al resto de las Comunidades Autónomas afectadas (todas, salvo las forales) lo que pone en entredicho, en mi opinión, la legitimidad democrática del cambio de modelo.

Un modelo de negociación opaco

Hay que recordar que históricamente, los grandes principios democráticos han nacido ligados al control ciudadano sobre la fiscalidad: “no taxation without representation”. Sin embargo, esta reforma de la financiación autonómica se sitúa en el extremo puesto; se ha diseñado al margen de la opinión pública, del Parlamento y sin el consenso de todas las Comunidades Autónomas. Se trata de un acuerdo entre dos partidos catalanes que asume el Gobierno central. Hay que insistir en que esta forma de imponer una reforma de tanto calado es una anomalía democrática. No estamos ante un debate institucional y plural, con participación de todos los agentes implicados y

atendiendo a los informes técnicos -esenciales en una cuestión que lo es- sino ante una decisión tomada entre bastidores, en base a los típicos “mantras” independentistas (Cataluña está infrafinanciada, antes “Espanya ens roba”) con repercusiones que afectan a todo el país.

Adicionalmente esta reforma adolece de falta de coherencia política. No figuraba en el programa electoral del Partido Socialista, más bien lo contrario. No ha sido objeto de un debate público pero se presenta como una necesidad ineludible para el futuro de España. Este giro recuerda el proceso seguido con la Ley de Amnistía, que pasó de ser un tema tabú a convertirse en una prioridad absoluta en 24 horas al albur de los resultados electorales del 23 de julio de 2023.

El “Cupo Catalán”: Un riesgo para el modelo de solidaridad

A pesar de los intentos por evitar el término de “cupo catalán” lo que se propone en la reforma es, en esencia, exactamente eso, similar al que existe en régimen foral del País Vasco y Navarra, largo tiempo codiciado por los nacionalistas catalanes. El discurso utilizado para justificarlo asume sin matices las reivindicaciones del independentismo catalán, en particular la supuesta infrafinanciación de Cataluña, totalmente desmentida por los estudios. A lo largo de los años, diversas investigacio-

nes sobre financiación autonómica -podemos destacar las llevadas a cabo por el Director de FEDEA, Angel de la Fuente- han demostrado que la idea de que “España roba a Cataluña” es infundada, pero sigue utilizándose como argumento político para reclamar un trato fiscal privilegiado. El problema es que ahora este discurso se limitaba a los partidos independentistas mientras que ahora se asume como propio por un partido central del sistema actual y que está en el gobierno.

Hay que decir con claridad que desde un punto de vista jurídico la aspiración de dotar a Cataluña de un régimen similar al foral carece de respaldo constitucional. La Disposición Adicional Primera de la Constitución solo reconoce los derechos históricos de los territorios forales, sin posibilidad de extender este modelo a otras Comunidades. Además, el cálculo del cupo vasco y navarro ha sido tradicionalmente opaco y sujeto a intereses políticos coyunturales, no basados en datos objetivos, lo que refuerza los riesgos de replicar este sistema en Cataluña habida cuenta de la más que probabilidad de que se sigan necesitando los apoyos de los partidos independentistas para acceder a la Presidencia del Gobierno por unos partidos o por otros.

Un modelo de difícil reversión

Por otro lado, uno de los mayores peligros de esta reforma es su carácter irreversible. En el País Vasco o en Navarra, ningún partido político ha cuestionado jamás el cálculo del cupo, a pesar de que contribuye a la sobre financiación de las Comunidades forales a costa de la solidaridad

interterritorial. Si Cataluña adopta un modelo similar, será prácticamente imposible revertirlo, por razones políticas obvias.

No podemos olvidar que este sistema de “cupos” fomenta una visión nacionalista que justifica el control absoluto de los recursos económicos con el argumento de una supuesta superioridad en la gestión. Esta narrativa ignora que es más fácil gestionar eficientemente cuando se dispone de una sobre financiación importante y los recursos no son escasos. En otras palabras, la percepción de que el PNV es un “buen gestor” está influenciada por el hecho de que opera con una ventaja fiscal considerable sobre cualquier otro gestor.

Riesgos Constitucionales y Jurídicos

Desde el punto de vista constitucional, esta reforma plantea serios interrogantes. La Constitución establece el principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas (artículo 2) y garantiza la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios esenciales (artículo 149.1). Si se avanza hacia un modelo de financiación que privilegia a ciertas regiones (ricas) en detrimento de otras más pobres, se pondría en riesgo la equidad en la educación, la sanidad y otros servicios fundamentales.

Recordemos también que cualquier cambio en la financiación autonómica requiere la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que está estrechamente vinculada a la Constitución. Esta ley establece que el sistema debe garantizar un nivel base equivalente de

servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Sin embargo, el acuerdo entre PSC y ERC busca consolidar un modelo excepcional y asimétrico que hace imposible conseguir ese nivel base equivalente, como también demuestran los estudios de los expertos en financiación autonómica.

El precedente de la Ley de Amnistía sugiere que, aunque el texto final aún no esté definido, sus problemas jurídicos y constitucionales serán evidentes. Basta con analizar el contenido del acuerdo político para prever sus conflictos con el marco constitucional.

Un precedente inexistente en Estados avanzados

Como suele ocurrir con este tipo de debates, algunos defensores de la reforma han intentado justificarla con referencias a modelos internacionales. Sin embargo, esta comparación es engañosa. En Alemania, por ejemplo, la redistribución de los recursos está garantizada constitucionalmente y el sistema es completamente simétrico, lo que contrasta con el modelo confederal por la vía de acuerdos políticos que es lo que se está planteando realmente en España. Podemos hablar de un confederalismo asimétrico si no fuera porque toda realidad confederal tiende a ser asimétrica.

En suma, no hay ningún país avanzado que haya renunciado a recaudar impuestos sobre un tercio de su actividad económica para después negociar compensaciones con el fin de cubrir los gastos generales y la solidaridad interterritorial. Lo que se pro-

pone en España va en la dirección opuesta a los principios de equidad fiscal que rigen en otros sistemas avanzados.

La necesidad de una movilización ciudadana

Para evitar, una vez más, caer en manos de un debate político profundamente tramposo que intente convencer a la ciudadanía de que nada va a cambiar, especialmente en las CCAA más pobres, es imprescindible que la sociedad civil se movilice y participe en este debate. Con la Ley de Amnistía, al menos se logró concienciar a una parte importante de la población sobre sus riesgos para el Estado de derecho. Ahora nos enfrentamos a una cuestión de igual o mayor gravedad: la posible desintegración del sistema de financiación autonómica tal como lo conocemos, que es una de los pilares esenciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Aunque el proceso pueda ser gradual, para hacerlo menos indoloro, lo cierto es que sus consecuencias pueden ser irreversibles a medio plazo si no se actúa a tiempo.

Esta reforma no solo erosiona los principios de solidaridad y equidad, sino que también socava la capacidad del Estado para garantizar el acceso equitativo a los servicios esenciales. Su aprobación supondría un punto de inflexión en la estructura territorial de España, con un impacto profundo en el modelo de redistribución de recursos.

La opacidad del acuerdo, su carácter bilateral y su falta de debate público refuerzan la necesidad de que la sociedad civil actúe para evitar que se imponga

un modelo insolidario y confederal. La defensa del Estado de Derecho y de un sistema de financiación equitativo requiere una respuesta firme y decidida. Es hora de abrir el debate y de

exigir transparencia y responsabilidad en una cuestión que afecta a todos los ciudadanos.

§

