

## PROPOSTES PER MILLORAR L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA I EL FUNCIONAMENT DEL MODEL TERRITORIAL D'ESTAT

### **Contra el fatalisme del conflicte i a favor de la convivència**

Espanya viu una crisi política d'una enorme profunditat, sens dubte, la més gran des de la Constitució de 1978. Encara que des d'una perspectiva europea i internacional comparada no som estranys, atès que altres democràcies occidentals estan patint crisis similars, això no pot portar-nos a banalitzar els nostres problemes ni a desatendre'ls.

En el nostre cas, la manifestació més intensa, greu i urgent d'aquesta crisi política és el problema català. Sense fer-hi front, no només la vida política catalana romandrà alterada sinó que ho estarà, també, el conjunt de la vida política i social espanyola. La modernització espanyola romandrà bloquejada mentre no l'atenguem. En aquest sentit, la crisi política catalana és la crisi del conjunt del projecte espanyol de convivència.

El problema català ha pogut ser vist en el passat immediat fonamentalment com un conflicte polític amb l'Estat. Però a partir de les decisions preses de forma unilateral per la majoria independentista del Parlament de Catalunya els dies 6 i 7 de setembre de 2017, aquest problema ha passat a ser, en primer lloc, un problema intern de la societat catalana, en termes d'una fractura civil i una polarització política que impedeixen la governabilitat i l'ordenada vida empresarial i dificulten la convivència.

Però malgrat la seva gravetat no podem caure en el fatalisme. Ens neguem a pensar que l'única perspectiva que hi ha per davant és el deteriorament de la convivència cívica, la polarització política i la desconfiança empresarial. Per contra, volem fer una crida a la societat catalana en el seu conjunt i, especialment, a les forces polítiques amb representació parlamentària, en favor d'accions per recobrar la convivència i la governabilitat.

Que no se'ns digui que donades les circumstàncies és una tasca difícil. Som els primers a reconèixer-ho. Però el fet que sigui difícil no pot ser excusa per no fer res, sinó un estímul per cercar, de forma activa, el diàleg transaccional. És l'únic camí eficaç per atendre els problemes.

En aquest camí de recuperació de la convivència i la governabilitat tots hem de treure lliçons útils del que ha passat en aquests darrers anys. Assenyalem algunes que mereixen ser tingudes en compte.

La primera és la importància de l'absolut respecte a la legalitat. El respecte al principi de legalitat en què es funda l'Estat de dret és la base de la societat democràtica pluralista. Sense ell no hi ha civilització. Ni tampoc progrés econòmic i social. Conculcar aquest principi és entrar en el camí de la fractura de la convivència civil, de la ruptura del pluralisme social, de la polarització política i de l'alteració de la vida econòmica i social. Aquesta és una lliçó que no podem oblidar.

La segona lliçó és que el respecte al principi de legalitat ha de conjugar-se i equilibrar-se amb l'exercici del principi democràtic que obliga els poders polítics a trobar les vies legals adequades per canalitzar les legítimes aspiracions i preferències de la població, especialment quan aquestes preferències són manifestades per un elevat percentatge de votants que viuen en un determinat territori, com passa en el cas de Catalunya. Quan aquestes preferències no troben sortida per la via del diàleg polític i l'acord transaccional acostumen a desbordar la legalitat.

Ambdós principis són al frontispici de la Constitució de 1978 i ambdós tenen la mateixa importància. La manca d'equilibri en la conjugació d'aquests dos principis -una tasca que constitueix l'acció política per antonomàsia- ha portat, per una banda, al fet que, quan la resposta a les aspiracions de millor autogovern i de celebrar una consulta ha estat únicament la legalitat vigent, el conflicte s'hagi canalitzat per via judicial, un via clarament inadequada per resoldre un problema polític com el que tenim. I en l'altre extrem, quan s'ha posat només el focus en el principi democràtic tot oblidant el de la legalitat, el conflicte polític ha mutat a Catalunya en una forta divisió social interna i una intensa polarització política. Aquesta dinàmica d'acció reacció no fa res més que aguditzar els problemes polítics, fragmentar la societat i malmetre la convivència i el progrés econòmic i social.

Estem convençuts que hi ha vies per trobar sortides al conflicte polític, tant intern com extern. El principi de legalitat ens ofereix tècniques legals i constitucionals per abordar amb eficàcia i equitat els problemes. El principi democràtic, per la seva banda, ha d'aportar la voluntat política de diàleg transaccional. Solucions tècniques i voluntat política han d'anar de la mà per trobar les solucions necessàries.

A partir d'aquestes breus reflexions sobre la naturalesa de la crisi política catalana i d'aquestes lliçons a extreure sobre la manera en com s'hi ha fet front fins ara, des del Cercle d'Economia volem contribuir a adreçar aquest problema fent sis propostes per al diàleg transaccional i l'acord polític.

## **PROPOSTES PER A LA CONVIVÈNCIA I LA MILLORA DE L'AUTOGOVERN**

### **1ª. Les prioritats polítiques a Catalunya han de ser recuperar la seguretat jurídica, la confiança empresarial i la convivència cívica.**

Com hem dit, sense respectar el principi de legalitat no és possible la convivència social, ni el pluralisme polític ni el progrés econòmic. Des d'aquesta perspectiva, la primera tasca del govern de la Generalitat ha de ser donar un senyal clar d'estabilitat jurídica i respecte a la legalitat a l'hora d'adoptar decisions polítiques. El millor indicador d'èxit en aquesta tasca serà la tornada de les seues empresarials. Per això el govern ha de posar en marxa un pla de diàleg amb el món empresarial per al retorn de les que han marxat i donar confiança per a noves inversions i projectes empresarials.

No es poden desconèixer ni banalitzar els efectes que, a mig i llarg termini, poden acabar tenint les sortides de seues corporatives i fiscals. La seva importància per a la modernització econòmica, l'ocupació de qualitat i el progrés social és indiscutible. Donat que l'activitat productiva no s'ha deslocalitzat, afortunadament fins ara els efectes sobre el PIB i l'ocupació no han estat importants, tot i que algunes activitats s'han vist afectades en major o menor mesura. Però aquests efectes si que podrien aparèixer quan, en un escenari a mig termini, canvis en la demanda i el mateix canvi tècnic exigeixin a les empreses ampliar les seves inversions i emprendre nous projectes productius.

La segona prioritat del govern de la Generalitat ha de ser la recerca d'un pacte intern entre totes les forces polítiques representades al Parlament per a la convivència i el bon funcionament de la vida política i administrativa. La fractura cívica i la polarització política aniran en augment sense un consentiment pluralista i actiu. Aquest consentiment pluralista per al canvi ha d'assolir, si més no, dos terços de les forces parlamentàries, tal com estableix l'Estatut per promoure els canvis substantius que afecten a la convivència social i política. És irrenunciable recuperar aquesta regla.

Aquest pacte intern per a la convivència ha de ser el resultat del diàleg i l'acord en el marc de les institucions parlamentàries catalanes, d'acord amb les seves normes de funcionament intern. El resultat d'aquest pacte hauria de ser un nou Estatut amb naturalesa de veritable constitució catalana dins del marc de la Constitució espanyola, tal com proposem a continuació.

L'esmentat pacte intern és una condició prèvia i necessària per a, paral·lelament, abordar el diàleg i la recerca d'un pacte extern amb les institucions de l'Estat i amb la resta de les comunitats autònomes. Les institucions centrals i la pròpia societat espanyola en el seu conjunt seran reticents a arribar a acords amb un govern català de part.

En paral·lel a aquest procés intern, des del primer moment, el govern de la Generalitat i el govern central han de donar mostres de capacitat per obrir aquest diàleg i per projectar-lo en el marc de les institucions polítiques representatives que són les que al final han d'aprovar i donar el consentiment. Aquest seria un senyal molt important per a la recuperació d'una senda d'un diàleg amable amb la democràcia.

## **2ª. Millorar l'autogovern de Catalunya mitjançant l'elevació de l'Estatut al rang de norma constitucional en el marc de la Constitució espanyola, aprovada mitjançant consulta en referèndum als ciutadans catalans.**

Catalunya és l'única comunitat autònoma que no té aprovat per referèndum de la seva ciutadania la seva norma institucional bàsica, el vigent Estatut d'Autonomia. L'origen d'aquesta anomalia està en la sentència del Tribunal Constitucional de 2010 sobre l'Estatut de 2006 que prèviament havien aprovat per referèndum els ciutadans. El fet que un tribunal esmeni a posteriori la voluntat popular va ser sens dubte un error polític de gran magnitud.

Aquest error i l'anomalia política d'un Estatut que no ha estat ratificat per la voluntat popular permeten comprendre l'ampli malestar social existent a Catalunya sobre el funcionament de l'Estatut i del propi model territorial d'Estat. Aquest fet anòmal permet comprendre dos trets addicionals de la crisi catalana.

El primer és la demanda d'una àmplia majoria de ciutadans –al voltant de dos terços– que volen votar en una consulta per expressar la seva voluntat sobre la forma d'integració de Catalunya a l'Estat. Sense respondre a aquesta demanda de consulta el problema polític català romandrà empantanegat.

El segon és la demanda de reconeixement com a comunitat nacional, amb forts elements culturals i polítics propis. Aquesta demanda de reconeixement no significa reclamació de privilegis respecte d'altres comunitats que, com en el cas de les comunitats forals o les insulars, tenen també altres elements diferencials. Sense aquest reconeixement no serà fàcil trobar una sortida política estable.

Aquesta manca de suport popular directe a l'Estatut vigent, unit als errors en el funcionament general del model territorial de l'Estat –tant en la seva dimensió política com financera–, han contribuït en gran mesura a la deslegitimització a Catalunya del model territorial vigent. Aquesta deslegitimització pot explicar en bona mesura el fet de què un amplíssim nombre de ciutadans que durant dècades van donar suport a opcions nacionalistes moderades, constitucionals i estatutàries donin ara el seu suport a opcions polítiques radicals i rupturistes de l'ordre constitucional i estatutari.

La deslegitimació de l'Estatut també ha estat fomentada per la devaluació de la seva funció normativa provocada tant per mesures del Govern i l'Administració Central com per decisions del Tribunal Constitucional al llarg de les darreres dècades.

Davant aquest estat de les coses, la proposta del Cercle és elevar el rang legal de l'Estatut a la seva funció de "norma institucional bàsica de la Comunitat Autònoma", tal com estableix l'article 147-1 de la Constitució espanyola. D'aquesta manera, l'Estatut quedaria despullat de la seva funció de distribució de competències, que correspondria a la Constitució. Però, a canvi, això permetria deixar per a l'Estatut totes les qüestions internes exclusives de la comunitat, com la llengua, l'educació, la cultura, el funcionament intern de l'autogovern en tots els àmbits competencials que li són exclusius, l'ordenació territorial, administració pública, finançament, entre d'altres.

La idea de l'Estatut com la norma suprema de l'autogovern intern de Catalunya –és a dir, veritable constitució nacional equivalent a la dels estats nacionals dins d'un model amb trets federals com és l'espanyol– implicaria el reconeixement nacional que demanen una majoria de ciutadans. Aquesta visió de l'Estatut com a constitució nacional del territori ve avalada per la pròpia Constitució, així com també per l'experiència constitucional comparada i per l'opinió dels experts constitucionalistes i administrativistes. En particular, aquí ens basem en l'opinió expressada per un grup territorialment divers de catedràtics de Dret Constitucional i de Dret Administratiu de diferents universitats espanyoles que fa uns mesos van publicar un document titulat "[Ideas para una reforma de la Constitución](#)", que annexem a aquesta "Opinió". El passat 4 d'abril vam organitzar un debat a partir d'aquest document i en aquesta Opinió ens aprofitem de les seves conclusions.

Aquest canvi del rang legal de l'Estatut exigirà dur a terme una consulta sotmetent-la a referèndum a Catalunya. En tots els sistemes de distribució territorial del poder polític la norma institucional bàsica l'aprova l'entitat, la comunitat, la regió, l'estat federat o regional. No és necessària una segona consulta a tots els espanyols. Això és així pel fet que l'Estatut no és una llei orgànica de l'Estat. No és una norma compartida, de doble biaix, que és al mateix temps norma estatal i norma autonòmica. Només és norma autonòmica i, per tant tan sols l'aprova la comunitat afectada.

Aquest canvi de naturalesa de l'Estatut és necessari pensant especialment en una solució de futur per a Catalunya com la que hem proposat abans. Però, més enllà de Catalunya, aquesta elevació del rang legal dels Estatuts és en benefici de totes les comunitats autònomes. Així com per a un millor funcionament del model territorial i de l'Estat en el seu conjunt.

Una reforma d'aquest tipus pot plantejar el temor de què cada unitat territorial faci amb la seva norma el que li vingui de gust, burlant o menyspreant la Constitució. Però aquest temor no s'ha d'exagerar. La Constitució segueix sent el text de referència que cal respectar, sota pena de nul·litat de la norma subordinada, i la norma estatutària pot ser sotmesa a un eventual control previ –per evitar repetir l'error de 2010– per part del Tribunal Constitucional.

La nostra proposta exigeix arribar a un pacte intern entre totes les forces polítiques sobre el contingut de l'Estatut. Per això demanem al govern de la Generalitat i al conjunt dels forces polítiques amb representació parlamentària que de forma immediata, d'acord amb els preceptes reglamentaris del Parlament, es posi en marxa una Comissió per al diàleg polític i l'elaboració d'un pacte polític intern que, després, condueixi a la celebració d'una consulta a Catalunya.

### **Propostes per millorar el funcionament del model territorial en benefici de totes les comunitats autònomes**

Les propostes que acabem de fer per a millorar l'autogovern de Catalunya requereixen algunes modificacions legals del model territorial que, a la vegada, poden requerir reformes constitucionals específiques per encaixar-les.

No hauríem de témer a aquestes reformes constitucionals. Allò que no s'adapta es momifica. La mala tradició constitucional espanyola del segle XIX i primera meitat del XX va donar lloc al fet

que en comptes de la reforma adaptativa i gradual el mecanisme de canvi constitucional fos el seu enderrocament. Aquesta mala tradició ens ha de servir d'estímul per dur a terme certes reformes constitucionals.

El model territorial d'Estat de la Constitució de 1978 és un model ple de virtuts. Va permetre la distribució territorial del poder polític i la creació de noves institucions polítiques d'autogovern regional. Es va donar, d'aquesta manera, satisfacció a les demandes de les nacionalitats històriques d'un millor autogovern. Però, alhora, va ampliar aquesta possibilitat al conjunt de totes les noves Comunitats Autònomes. D'aquestes virtuts originals del model parla el fet que a Catalunya el suport al referèndum sobre el text constitucional superés el 90%.

Però al costat d'aquestes virtuts, el model conté comprovades deficiències. Deficiències que en alguns casos són d'origen, cosa que no és una acusació, ja que el model d'estat que es dissenyava el 1978 no es trobava completament dissenyat a la Constitució. A aquestes deficiències d'origen s'hi han sumat defectes sobrevinguts que han sorgit de la seva posada en funcionament i de la resposta de les institucions polítiques als problemes que s'han anat plantejant al llarg del temps.

Creiem que després de 40 anys de funcionament avui és necessària i possible una millora del model. Donada la naturalesa de la crisi política, la Constitució necessita reformes en força aspectes. Hi ha per davant, per tant, un temps de reformes. Però aquí i ara la nostra prioritat i la urgència són les reformes orientades a millorar el model territorial. Necessitem disposar d'un text normatiu ben acabat en el marc del qual es puguin resoldre el problema català, i millorar alhora el funcionament del model territorial.

Atès que la reforma constitucional és sempre difícil, hi ha un debat doctrinal sobre si no convé substituir-la per reformes legislatives que, en principi, són més ràpides d'aprovar i implementar. Donat que el problema català requereix respostes a curt termini perquè no s'enquisti, l'opció són les reformes legislatives ordinàries. Una d'elles és la reforma del finançament de les comunitats autònomes, qüestió de la qual parlem més endavant. Sí que caldrà, en tot cas, que la solució a la qual s'arribi s'estabilitzi en un text rígid, difícil de canviar per governs successius. I fins i tot és possible que fos convenient constitucionalitzar alguns d'aquests aspectes.

Però, en tot cas, algunes de les reformes necessàries per a millorar el funcionament del model territorial i de l'autogovern de les comunitats no es poden fer mitjançant lleis ordinàries. El motiu és que aquestes lleis haurien de canviar el "status quo" normatiu i el Tribunal Constitucional acabaria impedit-ho. Hi ha una jurisprudència constitucional que ha tancat el pas al legislador per fer reformes que afectin al repartiment competencial existent. Un exemple és el que ha passat en els darrers mesos amb l'intent del govern del Partit Popular de reformar el sistema educatiu. El Tribunal Constitucional ha assenyalat que el govern central no té competències en aquesta matèria. Si ho volgués fer, això passaria per una reforma constitucional.

Tampoc és viable el camí de la mutació constitucional entesa com un canvi constitucional sense formalitzar-lo com a reforma. És a dir, un canvi en la interpretació de la Constitució. Ens eternitzaríem en l'espera.

Una via alternativa a la de la reforma per donar encaix constitucional a la demanda catalana de millor autogovern és mitjançant una disposició addicional a la Constitució de reconeixement dels drets històrics. Però aquesta via requeriria concretar quins són aquests drets històrics. Una cosa que, per evitar posteriors conflictes davant el Tribunal Constitucional, requeriria algunes reformes constitucionals.

La nostra proposta per a millorar l'autogovern requereix, per tant, diverses reformes del model territorial.

### **3ª. Perfeccionar l'actual sistema de repartiment de competències, diferenciant de forma clara les que corresponen a l'Estat i les que són d'exclusiva competència de la Generalitat.**

En el terreny de la distribució de competències, la nostra Constitució és un règim al qual li manca claredat. L'únic precepte de la Constitució que regula la distribució de competències és l'article 149. En ell s'acumulen sense molt criteri el règim de competències exclusives de l'Estat, de competències legislatives compartides, de competències de les Comunitats Autònomes, de competències d'execució i altres. Alguns experts han arribat a identificar una tipologia de competències que té més de 25 classes consolidades. No hi ha cap sistema en el món tan enrevessat.

Un efecte d'aquesta manca de claredat ha estat obligar el Tribunal Constitucional a funcionar, sentència a sentència, com un òrgan legislatiu més, la qual cosa ha degradat la seva funció. Un altre ha estat l'elevat conflicte competencial entre govern central i comunitats autònomes. El resultat ha estat la degradació i deslegitimació del propi model territorial.

La nostra proposta és aclarir de forma radical aquest confús panorama. La via per a fer-ho és utilitzar les tècniques que es fan servir de manera eficaç en altres sistemes similars. Els models que funcionen són els que han retingut a la Constitució les competències exclusives de l'administració central, deixant als textos constitucionals dels respectius ens territorials les altres competències. A partir d'aquesta distribució inicial, els sistemes federals s'acoblen mitjançant clàusules que permeten compatibilitzar el conjunt, fer-lo harmònic i convertir-lo en un sistema eficient.

En el nostre cas es tracta de què, mitjançant la reforma constitucional adequada, es defineixi de forma sintètica i clara quines són les competències del govern central: les exclusives i les de caràcter concurrent. Les competències que no estiguin a la Constitució poden ser de les Comunitats Autònomes segons estableixin les seves normes institucionals bàsiques (els seus Estatuts).

Aquesta reforma tindrà dos efectes positius immediats. D'una banda, disminuirà el nivell de conflicte polític i judicial. De l'altra, millorarà l'autonomia d'acció de l'autogovern de les comunitats.

En el cas de Catalunya entre les competències exclusives hi ha qüestions com la llengua, l'ensenyament, la cultura, el dret civil propi, l'ordenació territorial o l'organització interna de l'administració autònoma i altres organismes públics. En aquest nucli competencial hi ha el nucli fort del reconeixement de la identitat catalana. Per tant, la nostra proposta produeix de forma automàtica aquest reconeixement.

Encara que l'exclusivitat de competències com la llengua i l'ensenyament puguin donar lloc a temors a què es lesionin drets individuals, pensem que en un sistema polític amb un elevat pluralisme com el català aquest risc no ha de produir-se.

### **4ª. Desenvolupar un marc institucional més sofisticat i eficaç per a la cooperació en les relacions intergovernamentals de les comunitats autònomes entre si i d'aquestes amb les institucions polítiques centrals.**

És en l'aspecte de les relacions de cooperació intergovernamental on major pobresa i menors avanços s'han aconseguit al llarg de tots aquests anys. Aquesta pobresa de cooperació explica la manca de lleialtat recíproca amb que ha operat fins ara el model.

Tot i que el camp de la cooperació no es limita a la cambra alta, és potser el paper del Senat en el que hi ha un major consens pel que fa a la necessitat de la seva reforma. Cal transformar-lo en

una veritable cambra territorial que abordi totes aquelles qüestions que afecten la cooperació intergovernamental i la protecció de l'autogovern de les comunitats enfront les ingerències del govern i de l'administració central. La reforma pot anar en el sentit d'un model com el del Senat alemany o d'altres fórmules mixtes que existeixen en altres models d'Estat similars a l'espanyol. Però, en qualsevol cas, aquesta reforma del Senat és necessària i urgent tant per millorar el model territorial com l'autogovern de les comunitats autònomes.

Ara bé, cal tenir present que la necessitat de cooperació i de lleialtat institucional no estan concentrades al Senat. Es mouen molt més en el terreny del funcionament dels governs, de les administracions públiques i dels organismes reguladors. És en aquests camps on es concentra de debò el poder ordinari de l'Estat a l'hora de fer i aplicar polítiques i de regular l'economia. I és en aquest terreny on hi ha moltíssim a fer per millorar la cooperació intergovernamental. Un bon inici seria començar per fer quotidià el funcionament de la Conferència de Presidents. L'altre és en el terreny del finançament i les relacions entre l'AET i les agències de les CCAA al que ens referim més endavant.

**5ª. Demanem a tots els partits polítics representats al Congrés, tant als d'àmbit estatal com territorial, participar activament en la Comissió per a l'avaluació del model autònom. Aquesta Comissió ha de donar pas a la Subcomissió de reforma constitucional. D'aquesta manera les solucions tècniques aquí proposades trobarien la voluntat política necessària per implementar les reformes aquí proposades.**

La Comissió d'avaluació del model territorial és, ara per ara, l'únic marc polític parlamentari existent de diàleg polític sobre el model territorial. No obstant això, aquest diàleg està limitat pel fet que una gran part dels partits amb representació parlamentària no participen en els treballs de la Comissió. Des del Cercle d'Economia demanem la seva participació i el compromís d'avançar. Si és necessari, la Comissió ha d'ampliar els seus terminis de vigència per permetre desenvolupar aquest diàleg mitjançant la compareixença dels presidents de les 19 comunitats i ciutats autònomes. Només d'aquesta manera es podran aconseguir conclusions rellevants.

Els treballs d'aquesta Comissió han de ser l'avantsala per a la convocatòria de la subcomissió parlamentària per a la reforma de la Constitució.

**6ª. Reforma del model actual de finançament autonòmic amb tres objectius: 1) Fer-lo més eficient i equitatiu, incorporant a les comunitats forals als mecanismes de solidaritat interterritorial. 2) Permetre a les comunitats autònomes rebre de forma directa, i en l'exercici pressupostari vigent, els ingressos fiscals que els corresponen; i, 3) Augmentar la cooperació i integració entre l'agència tributària estatal i les agències de les CCAA**

Tot i que pensem que el problema català no és en primera instància un problema de finançament sinó de reconeixement de l'autogovern propi, sens dubte els problemes relacionats amb el finançament de les competències i els serveis públics fonamentals que té encomanades la Generalitat han jugat un paper important en l'agudització d'aquest problema.

Hi ha un ampli consens entre els experts en finançament sobre la necessitat de reformar l'actual model. Aquest consens coincideix també en la possibilitat de fer-ho sense necessitat d'una reforma constitucional, sinó mitjançant reformes legislatives ordinàries. Tot i que donaria més estabilitat al model mitjançant la constitucionalització de certs elements del model.

Els experts mostren també un ampli consens sobre aquests dos aspectes. D'una banda, de les debilitats de l'actual model pel que fa a la seva escassa robustesa, responsabilitat fiscal i equitat redistributiva. De l'altra, en les línies que haurien d'orientar la seva reforma: a) redefinir la capacitat normativa, de gestió, de recaptació i d'inspecció; b) millorar el mecanisme de

redistribució (o solidaritat) entre les diferents CCAA. Les actuals diferències en recursos disponibles per ciutadà i any entre les diferents CCAA del règim comú i, especialment, entre aquestes i els règims forals són d'una quantia tal que no hi ha arguments racionals per sostenir-les; i, c) la necessitat d'incorporar a les comunitats forals al mecanisme de solidaritat, una mancança que és, a hores d'ara, incomprensible i injusta.

Per la nostra banda, hem elaborat un document d'anàlisi de l'actual model i de propostes de reforma que apareixen desenvolupades amb detall més avall. En resum, les nostres propostes de reforma van en tres direccions:

- A) Redefinir la capacitat normativa, de gestió, de recaptació i inspecció de les CCAA. D'aquesta manera es millorarà la robustesa del sistema alhora que es promourà una assignació eficient i una gestió més responsable per part de les CCAA.

El punt essencial de la nostra proposta és un sistema que permeti a l'Estat i a les CCAA compartir les mateixes bases imposables. Això permet que puguin ser gravades simultàniament per les dues administracions. Aquest és un model que funciona bé en altres estats descentralitzats similars a l'espanyol. És un model molt diferent a l'actual de cessió parcial dels tributs, en què la cessió i capacitat normativa depèn fonamentalment de la decisió i els marges que estableix l'Estat i de les transferències que posteriorment, fora de l'exercici pressupostari vigent, fa l'Estat a les CCAA.

El model que proposem permetrà a les CCAA rebre de forma directa, i dins del mateix exercici fiscal, els ingressos que li corresponen. Això serà una indubtable millora sobre la situació present. El model pot, però, aplicar-se de diverses maneres que es desenvolupen en el document annex.

- B) Millorar i implementar nous mecanismes de coordinació d'informació fiscal i recaptació entre les CCAA i l'Estat.

El model de concurrència tributària que proposem no podrà ser efectiu si no va acompanyat d'una bona coordinació entre les administracions tributàries de les diferents CCAA i la de l'Estat (AEAT). Per a que aquesta coordinació sigui efectiva cal que l'AEAT i les agències de les CCAA estiguin totalment connectades informàticament i comparteixin les seves dades. Cal pensar en una agència tributària compartida única.

- C) Millora de l'actual sistema de repartiment de recursos financers entre les diferents CCAA amb un mecanisme més transparent que asseguri un nivell adequat d'equitat entre elles.

L'objectiu és assegurar que tots els ciutadans puguin rebre uns serveis públics fonamentals similars amb independència del lloc en què resideixin. O utilitzant un llenguatge més tècnic, que dos individus amb el mateix nivell de renda i de necessitats però que resideixen en diferents llocs d'Espanya puguin rebre uns serveis públics bàsics similars mitjançant una càrrega fiscal similar. L'actual Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals és un bon punt de partida a partir del qual s'ha d'avançar en la millora de la solidaritat. En el document annex es desenvolupen aquestes vies de millora.

.....

Com hem assenyalat al principi, ens resistim a qualsevol forma de fatalisme sobre la viabilitat d'aconseguir de trobar una sortida al problema polític de Catalunya dins del marc legal i constitucional. Pensem que afrontar amb valentia política aquest problema permetrà, després, abordar altres dimensions de la crisi política espanyola. Això, a la vegada, permetrà avançar en la modernització social i econòmica i en la renovació del pacte polític i territorial.



Tenim els instruments tècnics necessaris per abordar la millora de l'autogovern i del model d'organització territorial i de finançament. Les nostres propostes van en aquesta direcció. Però la tècnica sense la voluntat política no serveix de res. Necessitem buscar un diàleg transaccional que permeti renovar el pacte polític i territorial de 1978.

Creiem que les propostes que fem en aquest document constitueixen una millora substancial no només de l'autogovern propi de Catalunya, sinó també de l'autogovern de la resta de les CCAA, així com del funcionament de l'Estat en el seu conjunt. Per això les defensem sense cap timidesa.

Els problemes de la cohesió territorial i de renovació del pacte polític constitucional van més enllà, però, del que s'ha dit fins ara. És fonamental repensar el paper de l'Estat en l'equilibri i la cohesió territorial d'Espanya, tant en el seu vessant de suport i foment de les infraestructures bàsiques tradicionals de mobilitat i les noves infraestructures digitals i del coneixement com en les polítiques de suport a l'activitat empresarial privada i pública. En tots dos camps hi ha clars camins de millora. Sobre aquesta qüestió ja fa temps que vàrem cridar l'atenció mitjançant una Opinió publicada a 2001 titulada "[El paper de l'Estat en el manteniment de l'equilibri econòmic territorial a Espanya](#)". Creiem que era premonitori el que dèiem allà sobre d'alguns dels problemes que han aparegut posteriorment en aquest terreny i que, en gran part, segueixen pendents de resposta. D'aquí que incloquem aquí, com a annex, aquest document.

Maig de 2018