



## 2. ¡Constitución y cierra España!

# El Estatut de Catalunya: mito y realidad

Joan Fradera, Ricard Martínez

Si el proceso de debate sobre la reforma del Estatut en el Parlament de Catalunya tuvo muchos ingredientes de una comedia tediosa, ahora, llegado el momento decisivo de su discusión en las Cortes españolas -que tienen bien asido el mango de la sartén-, adquiere tintes más dramáticos. Sin embargo, ahora como antes, el guión tiene trampa. Contrariamente a lo que sostienen los defensores del proyecto de Estatut, éste no comporta avances significativos en la capacidad del pueblo catalán para decidir su futuro. Mucho más lejos de la realidad quedan aún las afirmaciones de quienes desde el nacionalismo español, y con distintos grados de histeria, aseguran que se encuentran en peligro la sacrosanta Constitución y la unidad de la patria; qué más quisiéramos.

Desde luego, el cambio del marco estatutario es una necesidad frente a la incapacidad del modelo autonómico surgido de la transición para resolver la cuestión de las minorías nacionales en el Estado español, incapacidad derivada de la negación del derecho de autodeterminación y agravada por los cambios acaecidos durante los últimos veinticinco años en todos los ámbitos de la sociedad. Ahora bien, desde el inicio del proceso nadie se planteó afrontar de verdad el reto planteado, y ello a pesar de las expectativas generadas por el Pacto del Tinell que dio paso al gobierno tripartito y, más tarde, por las promesas de Zapatero de aprobar el texto del Parlament de Catalunya.

En realidad, el proceso estaba trucado desde el principio: ya en 2003, el Institut d'Estudis Autònoms había dejado claros en un informe los límites del terreno de juego: la Constitución. Aquel texto, tras constatar cómo las competencias iniciales contempladas en el Estatut de 1979 habían sido laminadas por el uso y abuso de la legislación básica del Estado, proponía la mejora del autogobierno por medio del blindaje de las competencias y el establecimiento de un nuevo sistema de financiación. <sup>1/</sup> Ésas son las ideas que han presidido un proceso de vuelo gallináceo, por más que las declaraciones de algunos de sus protagonistas hayan pretendido conferirle dimensiones históricas.

<sup>1/</sup> Institut d'Estudis Autònoms, *Informe sobre la reforma del Estatuto*, 2003, versión castellana disponible en <http://www.gencat.net/drep/iea/sumaris/restatuto.pdf>.

El debate en el Parlament, bajo la presión creciente del gobierno de Zapatero, acabó polarizado por los intereses contrapuestos de PSC y CiU. El PSC, presionado por los nacionalistas españoles del PSOE y de sus propias filas, trató de rebajar todo lo posible el texto para evitar que los recortes se produjeran en Madrid y los socialistas aparecieran como únicos responsables de los mismos. CiU optó por aparecer como la fuerza opuesta a las renunciaciones, con el fin de desgastar al gobierno catalán y en particular a una ERC situada en el feo papel de partido independentista que defiende un proyecto poco ambicioso. Finalmente, y con la ayuda de un dictamen del Consell Consultiu y de una llamada al orden por parte de las cabezas visibles de la patronal, se escenificó un acuerdo *in extremis* -por otra parte previsible-, referente al sistema de financiación y a la renuncia al carácter laico de la enseñanza, pero también a aspectos extraestatutarios (compromiso de no cambiar una ley electoral que favorece a CiU y de no convocar elecciones anticipadas). Tras muchos meses de notable desinterés ciudadano por el proceso de reforma, el acuerdo alcanzado ha suscitado una moderada animación social, a la que ha contribuido la furibunda reacción de la derecha y de muchos sectores del PSOE ante una propuesta estatutaria moderada y respetuosa con el marco constitucional.

## Renuncias y zonas oscuras

Por supuesto, hubo renunciaciones de entrada, como en el derecho a la autodeterminación o en los derechos de las personas inmigradas a participar en los procesos electorales y los derechos de ciudadanía en general.

Otras llegaron en el curso del debate, sobre todo después del dictamen del Consell Consultiu. Así, muchas de las propuestas más ambiciosas han quedado pendientes de la modificación de leyes orgánicas o a expensas de la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución. Esto afecta a propuestas tan emblemáticas como la descentralización del poder judicial, la asunción por el TSJC de parte de las funciones del Tribunal Supremo, la convocatoria por la Generalitat de consultas populares, la gestión de puertos y aeropuertos y una larga lista de competencias.

Una novedad interesante que presenta el Estatut es la inclusión en el Título I de derechos sociales y medioambientales (cuando estos mismos derechos en la Constitución vigente, como el derecho a la salud y a la vivienda, aparecen sólo como principios rectores, es decir, que carecen de fuerza jurídica propia). También se añaden derechos de “tercera generación”, como el derecho a una muerte digna. Sin embargo, al haberse formulado en términos muy generales y remitiéndose, casi siempre, a las leyes que los han de regular, pierden fuerza normativa. Sólo en algunos pocos casos se superan estas limitaciones, como en los referentes a una sanidad gratuita o al derecho a la percepción de una renta básica en situaciones de pobreza y exclusión social. Tampoco están claros los mecanismos de garantía, ya que la sala específica del TSJC está pendiente de la reforma de la ley orgánica correspondiente y el Consell de garantías estatutarias, tal como está definido, adolece de falta de independencia, ya que el peso del ejecutivo en su designación es determinante.

Dentro de este bloque, ya nos hemos referido al pacto de última hora sobre la enseñanza que desvirtúa totalmente su carácter laico.

Entre los puntos negativos destaca, tanto en el artículo 138 como en la adicional tercera, la reclamación de la capacidad de fijar cupos a la inmigración y de ejecutar la legislación estatal en materia de extranjería, que podría abrir las puertas a mayores restricciones en la libertad de movimientos de las personas inmigradas.

## **El (des) concierto económico**

Llegamos al punto estelar de la propuesta de reforma: la financiación, al que dedicaremos un espacio mayor. Es el punto que ha provocado la irritación, desde el primer momento, del ejecutivo de Zapatero (que ha anunciado su voluntad de reformarlo a fondo) y el que ha dado cauce a los mayores ríos de demagogia. También el que ha generado más dudas en las filas de la izquierda. A esta situación han contribuido, sin duda las declaraciones de destacados representantes del tripartito catalán en el sentido de que “hay que poner límites a la solidaridad”, Tampoco el redactado de la propuesta de reforma, excesivamente farragoso y poco riguroso, fruto de consensos diversos (primero en el seno del tripartito, luego con CiU) ayuda mucho a clarificar los conceptos.

Dicho esto, conviene rechazar con rotundidad el uso demagógico y sin escrúpulos de conceptos como “igualdad” y “solidaridad” por parte de todos aquellos que han contribuido a que la distribución personal de la renta sea cada vez más desigual, el sistema fiscal más regresivo y que las comunidades autónomas sufran una insuficiencia financiera creciente para hacer frente a las necesidades básicas de gasto social.

La financiación de las comunidades autónomas padece dos problemas perfectamente diferenciables. El primero y más importante, afecta por igual a todas ellas. Asumiendo el 90% del gasto social, se financian básicamente de transferencias del Estado y disponen de una capacidad fiscal limitada, que no les permite incrementar significativamente sus recursos. El Estado, que sí dispone de la capacidad normativa, aplicando una política de reducción de los impuestos directos mantiene la presión fiscal del Estado a un nivel muy inferior de la media de la Europa de los 15.

La financiación de las CC AA plantea también problemas de equidad redistributiva, que afecta principalmente a las CC AA con grandes concentraciones de población, con índices de precios superiores a la media y que, en cambio, reciben una financiación por habitante inferior a la media estatal. Un sencillo modelo en la que cada comunidad aportara en función de su capacidad (renta) y recibiera en función de su población, aplicado a los resultados de los últimos años, arroja unos resultados significativos: Catalunya y otras tres comunidades *ricas* reducirían moderadamente su déficit fiscal, mientras que las tres comunidades cuyo PIB por habitante del año 2003 no alcanzaba el 80% de la media estatal mejorarían también su situación (espectacularmente Andalucía y mucho más moderadamente Murcia y Extremadura) /2.

2/ López Casanovas, G. y Pons, J (2005). *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat Espanyol*. Fundació Josep Irla.

En este contexto, la propuesta catalana de crear una agencia tributaria propia que recaudaría todos los impuestos (en colaboración con la estatal) y la ampliación de la capacidad normativa a todos los impuestos (compartida con el Estado) representan un avance en la autonomía financiera y en la descentralización administrativa, basado en principios como la administración única y la corresponsabilidad fiscal, superando la situación anómala en que la autonomía en el gasto no va acompañada de una capacidad para definir los ingresos.

En cambio, todo el apartado referente a la aportación catalana a las finanzas del Estado, que poco tiene que ver con el sistema de concierto de la Comunidad Autónoma Vasca o Nafarroa, presenta aspectos más delicados. Además de la aportación a los gastos del Estado, la propuesta prevé una aportación a la solidaridad basada en unos criterios de equidad vertical (la diferencia entre la capacidad fiscal de Catalunya y la media de las Comunidades Autónomas, con un grado de progresividad a determinar) y horizontal (a igual esfuerzo fiscal, un nivel de prestación de servicios similar).

Los criterios de equidad anteriores permitirían corregir alguna anomalía como la de que las Comunidades Autónomas con un PIB superior a la media estatal sean beneficiarias netas en sus saldos fiscales. Pero aparte de su indeterminación y el uso poco riguroso que hace de conceptos como el de “esfuerzo fiscal”, el problema es que no fija unos objetivos claros a la solidaridad, como la suficiencia de las CC AA para atender a las necesidades básicas de la población.

Hay otra crítica a realizar a la propuesta, posiblemente más importante. La ausencia en el proyecto de Estatut de cualquier referencia a la progresividad del sistema impositivo permite abrir las puertas al *dumping* fiscal y al establecimiento de un sistema más regresivo, respondiendo a los intereses de la patronales catalanas que han dado un apoyo casi unánime a la propuesta de financiación (en contraste con las reservas a otras partes del proyecto).

Sin embargo, no es una razón para limitar la capacidad normativa. Los resultados de una mayor capacidad fiscal dependerán, como en cualquier ámbito, de las fuerzas sociales en presencia y de la capacidad de resistencia a las políticas neoliberales. La experiencia de los territorios forales que gozan de una amplia capacidad normativa resulta muy instructiva. Así en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), gobernada ininterrumpidamente por la derecha nacionalista, la presión fiscal es de las más elevadas del Estado, y el último IRPF vasco es ligeramente más progresivo que el estatal. Sin duda la presión social y sindical tienen mucho que ver con estos resultados, como se deduce del trabajo de Txema Otxaran <sup>3</sup>.

Quienes abogamos por la soberanía de Catalunya lo hacemos también, como es lógico, en el terreno fiscal, pero con una filosofía radicalmente opuesta, tanto al neoliberalismo como a las manifestaciones de insolidaridad: soberanía financiera para mejorar las condiciones de vida de la población catalana sobre la base de un sistema fiscal justo y progresivo (con tendencia a armonizarse al alza con los países

3/ Otxaran, T (2005). Los impuestos vascos. Gogoa.

más avanzados de Europa), que amplíe y refuerce los servicios básicos frenando las privatizaciones y que además permita una solidaridad aumentada y corregida (dando prioridad a la atención de las necesidades de la población y a la ayuda a un desarrollo sostenible) con otros pueblos, peninsulares o no.

## **Frente a la ofensiva del nacionalismo español**

Si el proceso de elaboración ha estado marcado por la autocensura y por el respeto escrupuloso de la Constitución, desde la aprobación del proyecto en el Parlament, los políticos catalanes del cuatripartito han mostrado su disposición a negociar a la baja el texto para hacerlo más digerible políticamente, destacando en esa labor el president Maragall, que reconocía “errores” en el proyecto, y los diputados del PSC, que han anunciado la presentación de enmiendas al mismo.

Nada de esto tranquiliza al nacionalismo español cuya reacción se hace cada vez más desafiada y virulenta. Y resulta significativo que lo que más escándalo causa, por encima incluso de la cuestión de la financiación, sea la definición de Catalunya como “nación”. Por lo menos, el proyecto de la reforma del Estatut habrá servido para que el nacionalismo español se manifieste de manera más explícita que de costumbre (sabido es que los nacionalismos dominantes no necesitan manifestarse como tales, pues se presentan como algo “natural”).

Los exabruptos de la extrema derecha no son sorprendentes, aunque no por ello dejan de ser inquietantes. Ahora bien, hay también un discurso supuestamente progresista que se viste de “anacional” o “antinacionalista” y reivindica el “razonable” pacto constitucional de 1978, ignorando que éste se llevó a cabo bajo el punto de mira del ejército fascista. Hay que desenmascarar de una vez por todas la pretendida neutralidad del “constitucionalismo” que se opone a las reivindicaciones de las minorías nacionales en nombre de unos principios “*la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*”, que no son más que la expresión del nacionalismo dominante. Si realmente se quiere solucionar de una vez por todas el problema español -que éste y no otro es el verdadero problema nacional que tenemos sobre la mesa- el primer deber de un “anacional” consecuente sería, pues, combatir el nacionalismo dominante y cuestionar la dichosa “indisoluble unidad”.

Ante la histeria españolista y los previsibles recortes en el Congreso de Diputados, ante las dudas y vacilaciones de sus representantes políticos, es probable que la sociedad civil de Catalunya (o al menos una parte importante de ella) no permanezca cruzada de brazos. De hecho, cuando escribimos estas líneas, hay signos esperanzadores en forma de pronunciamientos y contactos a múltiples bandas, que van desde los sindicatos mayoritarios hasta grupos independentistas. Porque más allá de las diferentes valoraciones que se puedan realizar del proyecto estatutario, está la exigencia de que se respete el proyecto aprobado por el 89% del Parlament. Dicho de otra manera, lo que ahora está en juego es la capacidad de decidir, y la diversidad de identidades existentes en la sociedad catalana no es incompatible con

el hecho de que la mayoría de la ciudadanía catalana considera que Catalunya debería poder decidir cuál es su relación con España /4.

Al parecer de mucha gente, un fracaso del Estatut y la constatación de los límites del régimen van a hacer crecer el independentismo. Desde luego, se le llame independencia o no, sólo un poder catalán soberano -que eso y no otra cosa quiere decir el derecho de autodeterminación (nada que ver con un simple acto refrendario realizado en un momento concreto)- puede dar una salida democrática a las relaciones entre los diferentes pueblos peninsulares y garantizar la diversidad de identidades existente en Catalunya. Y un poder catalán soberano significa un Estado catalán, una República Catalana que en todo caso, una vez establecida, podrá decidir cómo se relaciona con otros poderes igualmente soberanos.

---

**Joan Fradera y Ricard Martínez** son militantes de Revolta Global.

---



4/ Véase, por ejemplo, el *Baròmetre d'opinió. Octubre 2004*, Institut d'Estadística de Catalunya, noviembre de 2004. Un 67,2% de los encuestados respondían favorablemente a la propuesta; tan solo un 18,8% lo hacía negativamente, y un 14% no sabía o no contestaba.