



# Nota d'Opinió

**Una sortida per a  
Catalunya, una  
proposta per  
a Espanya**

Octubre de 2023

# Una sortida per a Catalunya, una proposta per a Espanya

## Nota d'Opinió

Els resultats de les eleccions generals celebrades el 23 de juliol han posat Espanya davant del mirall. Dues imatges en sobresurten a efectes de la nota present. D'una banda, encara que els partits independentistes catalans van obtenir un molt mal resultat, la qüestió de l'encaix de Catalunya i, amb ell, **la redefinició del model territorial d'Espanya centralitza una vegada més el debat polític**, com s'ha esdevingut els últims vint anys; de l'altra, el mirall també reflecteix que ningú va guanyar amb prou claredat i que, per tant, **el pacte entre diferents, fins i tot entre oposats, és obligat** si volem continuar avançant com a país.

Fa temps que al Cercle d'Economia advertim que la polarització creixent en què des de fa alguns anys s'ha sumit la política a Espanya -igual que en molts altres països- està resultant en una paràlisi alarmant que ens impedeix fer front als grans reptes a què ens enfrontem. El de l'articulació territorial n'és un i engloba una gran complexitat. Però, a diferència d'altres reptes, fins i tot de més grans, com el climàtic, per exemple, **la solució a la qüestió del model territorial d'Espanya depèn exclusivament de nosaltres**. Seria imperdonable que no fóssim capaços de superar-lo.

Ignorar els problemes o pretendre que el temps els acabi difuminant no serveix de res. A l'inrevés: com mostra el cas de l'encaix de Catalunya, acaba passant factura; a tothom. És una irresponsabilitat greu. I emparar-se en la polarització creixent per no fer res no és una excusa acceptable.

Per tot això, **el Cercle d'Economia considera urgent començar un nou cicle polític** i abordar aquestes qüestions, pendents de fa massa temps. Creiem que

és hora de treballar en un cert «redreçament», per dir-ho amb l'expressió de Jaume Vicens Vives -l'historiador que va establir les bases intel·lectuals del Cercle d'Economia. A Catalunya ens cal per reactivar les institucions d'autogovern i l'economia. També a Espanya, per crear les condicions que permetin impulsar les reformes, que són la millor garantia perquè hi hagi més «prosperitat compartida».

### ***1. Una sortida per a Catalunya***

**Després d'una etapa convulsa, la situació política a Catalunya ha millorat els últims temps.** Cal agrair el compromís de totes aquelles persones, forces polítiques i entitats de la societat civil que van fer passos per reduir la tensió que polaritzava la nostra societat. Ho necessitàvem. Encara avui. Aquest canvi d'actitud va possibilitar acords transcendentals entre blocs, que han millorat tant la governabilitat de la Generalitat com la convivència entre catalans. Creiem que avançar en aquesta direcció, suturar junts totes les ferides i evitar així que al conjunt del país les posicions es radicalitzin crearà les condicions per enfrontar-nos col·lectivament amb els grans reptes plantejats, i encara més en una fase en què els conflictes externs que tenen impacte en la nostra quotidianitat es multipliquen.

#### ***1.1. Una qüestió pendent***

La fase actual de normalització a Catalunya, com saben els actors polítics i socials, podria quedar frenada per un greu problema pendent: les causes que la justícia té obertes contra els líders independentistes i diversos centenars de càrrecs públics i ciutadans encausats. El 2021 ens vam pronunciar a favor dels indults, que sens

dubte van ajudar a millorar l'ambient polític i van contribuir a la pau social. Avui, com llavors, continuem a favor de mesures legislatives que contribueixin a girar full a uns fets que no s'haurien d'haver produït mai. Ara ja no és el moment d'assenyalar culpables. **Ni el passat ni els seus protagonistes poden ser una llosa col·lectiva. És hora d'avançar.** Si els nostres responsables polítics actuen amb ambició i responsabilitat, el que ens espera és un futur millor per a tots. Tenim el potencial social i econòmic per assolir-lo.

Per això, considerem que les mesures de gràcia en discussió no haurien d'obeir només a un càlcul partidista. **És desitjable que les mesures que es vulguin adoptar, i que s'hauran de discutir al Congrés dels Diputats, siguin el resultat d'un gran acord entre els principals partits d'àmbit espanyol i els partits nacionalistes.** Som conscients que l'actual conjuntura ho dificulta enormement, però no podem deixar d'advertir dels riscos que implicaria aprovar-les tan sols per aconseguir una investidura. Una llei orgànica tan transcendent com l'amnistia compromet el conjunt del Parlament. O es discuteix de manera oberta i plural amb autèntic sentit d'Estat o la qualitat del nostre estat de dret en pot sortir malparada. Aquesta disjuntiva se l'han de plantejar tant les forces que impulsaran aquesta llei com els partits que, d'entrada i legítimament, s'hi oposen.

**La fórmula legal que s'adopti, des del nostre punt de vista, ha de reunir dues condicions. En primer lloc, des de la perspectiva jurídica, ha d'oferir la màxima seguretat que després el Tribunal Constitucional no la revocarà.** Legislar malament podria provocar els efectes contraris als desitjats. No és hora d'apressar-se, perquè el repte que comporta aquest moment demana un debat raonat i escoltar els arguments de totes les parts. El propòsit ha de ser doble: que aquestes mesures siguin efectives a llarg termini, i, alhora, que la societat espanyola assumeixi una decisió que avui provoca una legítima inquietud cívica, però que pot ser, i així ho desitgem, una oportunitat de reforçar l'Espanya democràtica que ens va llogar la Transició.

En segon lloc, **des de l'òptica política, l'aprovació d'aquestes mesures hauria de suposar l'acceptació per part dels beneficiaris del marc establert per la Constitució. Les reafirmacions en la unilateralitat són incompatibles amb qualsevol pacte dirigit a la normalització política.** Aquesta via ja es va recórrer, i tornar-hi només provocaria més frustració i nous conflictes. Els partits independentistes no cal que

renunciïn als seus objectius, que són perfectament legítims, però ha arribat l'hora que actuïn i es pronuncin amb la responsabilitat del realisme. **No és procedent insistir en un referèndum d'autodeterminació que en les circumstàncies actuals resulta inviable. Tots els actors polítics són conscients d'aquesta realitat i haurien d'actuar en conseqüència.** En benefici de Catalunya.

Mirant cap endavant, **les mesures de gràcia haurien de servir per començar un nou cicle que s'ha de desenvolupar en el marc de la Constitució i que s'ha de basar en la lleialtat mútua.** Després de molts anys, massa, ara és l'hora de plantejar un pacte que permeti renovar l'encaix de Catalunya a Espanya. A això ens hi referirem més endavant.

### **1.2. Centrar-se en els grans reptes del país**

El punt final als processos judicials que el «procés» ha originat hauria de donar pas a una nova etapa a Catalunya, centrada a abordar els grans reptes del país, que són els que afecten el benestar de la ciutadania. **Ara la prioritat hauria de ser el debat sobre la gestió de les grans polítiques públiques que necessitem.**

En la nostra nota anterior del maig del 2023, "Reactivar el futur", denunciàvem la reculada de Catalunya els últims vint anys en termes de convergència en renda per capita respecte d'Espanya, i de totes dues respecte de la mitjana europea. Com apuntàvem, les causes són múltiples. Al costat de la falta d'inversió privada, la reculada està lligada en part a les mancances del sistema de finançament autonòmic i al dèficit endèmic de la inversió territorial de l'Estat a Catalunya.

**Revertir aquests pobres resultats en termes de renda per capita va lligat a inversions importants i recurrents en el temps en capital físic i humà i en intangibles que contribueixin a apujar la productivitat de la nostra economia. Tot plegat acompanyat de la necessària estabilitat institucional i política.** La llista de necessitats no és curta, i comprèn des de millorar les infraestructures d'energia, per afrontar el repte mediam ambiental, i les de mobilitat, amb l'ampliació de l'aeroport del Prat i la millora dels serveis de Rodalia com a exemples paradigmàtics, però no únics, fins a invertir més en R+D+I per poder retenir el capital humà del qual disposa el país i atreure talent de fora, i també d'inversions que accelerin el procés de digitalització de les nostres empreses i els permetin adaptar-se al nou entorn tecnològic, per només esmentar les més evidents.

Materialitzar aquestes inversions requereix una bona gestió del govern de la Generalitat i també, en molts àmbits, una col·laboració publicoprivada més bona. **Moltes de les inversions públiques necessàries, sobretot en infraestructures, les finança l'administració general de l'Estat i, en aquest sentit, cal apel·lar a complir l'objectiu de la disposició transitoria tercera de l'Estatut del 2005, segons la qual la inversió territorial de l'Estat a Catalunya hauria de ser proporcional al seu PIB.** Això ha d'anar acompanyat de l'exigència que les inversions estatals pressupostades per a Catalunya es materialitzin en el període en què s'han planificat i de buscar fórmules per compensar els dèficits acumulats.

## **2. Una proposta per a Espanya**

**Des de fa més de deu anys, el Cercle fa propostes per contribuir a superar els problemes que l'organització territorial d'Espanya suscita, tant en el vessant polític com econòmic.** No podem deixar de constatar que **en aquest temps els principals partits espanyols no han abordat aquests reptes**, com si el model territorial únicament fos un assumpte que afecta les nacionalitats històriques i no es tractés d'un aspecte nuclear de l'Estat del 1978. Aquesta situació de paràlisi ha d'acabar, perquè socava la cohesió territorial. No d'una part, sinó del conjunt dels ciutadans espanyols.

**El problema de Catalunya no només és el camí equivocat que va agafar l'independentisme, sinó també, i abans, el trencament del consens estatutari que es va produir amb la sentència del 2010.** Tretze anys després, Catalunya continua amb un Estatut d'Autonomia votat en referèndum i després amputat pel Tribunal Constitucional. Aquesta anomalia s'ha de corregir. Però la qüestió del model territorial no només rau en l'encaix de Catalunya, sinó en l'actualització necessària d'un model que ha funcionat, però que alhora ha anat palesant deficiències que exigeixen una resposta adequada. No només ens trobem davant d'un problema de Catalunya, sinó davant d'una qüestió que afecta tot Espanya.

En la nostra nota d'opinió Propostes per modificar l'autogovern de Catalunya i el funcionament del model territorial de l'Estat, del maig del 2018, proposàvem una **nova definició del model, en el qual es pogués acordar un estatut de Catalunya adaptat a les necessitats del present.** Igualment, ja des de l'any 2012, amb

la nota La reivindicació d'un nou pacte fiscal i la imprescindible reforma de l'Estat de les autonomies, el Cercle reclama **la necessitat de reformular el sistema de finançament autonòmic** per dotar les comunitats autònomes dels recursos necessaris per afrontar les creixents obligacions competencials (sobretot en matèria de despesa social) i reduir el dèficit fiscal d'algunes, particularment de Catalunya, en la relació amb el conjunt de l'estat. A continuació, detallarem algunes d'aquestes propostes.

### **2.1. Un nou model d'estil federal**

En primer lloc, **cal un reconeixement del caràcter plural d'Espanya.** El nostre país està conformat per unitats amb un sentit de pertinença molt marcat, que a Catalunya i al País Basc, i en menys proporció a Galícia, s'identifica com un sentiment nacional. La concepció centralista i uniformadora no fa sinó exacerbar la força centrífuga. Només reconeixent que la superposició de tots dos sentits de pertinença requereix una resposta escaient en la definició del model territorial, serem capaços d'abordar la reforma adequadament.

**La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes necessita més claredat.** La regulació de l'article 149 de la Constitució és insuficient i cal un desenvolupament que hi aportï claredat, la qual cosa ha obligat el Tribunal Constitucional a una tasca hermenèutica excessiva, sentència a sentència, que ara demana una actuació del legislador que aclareixi el panorama, confús. Ha de quedar clar quines són les competències exclusives de l'Estat i quines tenen caràcter concurrent. Les altres correspondrien a les comunitats autònomes i es desenvoluparien als estatuts d'autonomia respectius.

En el cas de Catalunya, quedarien com a competències exclusives qüestions com la llengua, l'ensenyament, la cultura, el dret civil propi, l'ordenació territorial o l'organització interna de l'administració autonòmica. En aquest marc competencial quedaria protegit el bloc identitari, eix del sentiment nacional català.

Des de la perspectiva institucional, s'haurien de millorar la cooperació i la coordinació entre les comunitats autònomes per mitjà de mecanismes com la Conferència de Presidents o, de manera més rellevant, convindria reconfigurar el Senat com una autèntica cambra territorial, seguint el model alemany.

De manera paral·lela, **s'hauria de procedir a la reelaboració de l'Estatut de Catalunya amb la finalitat d'aconseguir una norma bàsica consensuada que garanteixi un marc de convivència per a les dècades vinents.** Les peces han d'encaixar bé amb la reforma general del model territorial que hem indicat, per evitar un nou xoc entre la norma estatutària i la constitucional, com la de la sentència del 2010. **Una vegada acordat aquest nou Estatut, caldria sotmetre'l a referèndum,** després del qual, segons el que es preveu en l'actual normativa, no s'hi podria interposar recurs.

**Un nou model territorial com el que proposem, que implicaria establir un Estat autènticament federal, necessita un consens ampli com el que va donar lloc a la Constitució del 1978.** Per tant, ha de ser fruit de l'acord entre els partits majoritaris d'àmbit estatal i autonòmic. La qüestió territorial ha de deixar de ser una arma llançívola usada amb finalitats electorals de curt termini i s'ha d'abordar amb la serenitat i maduresa que la seva importància requereix. Sabem que ara com ara un consens d'aquestes característiques sembla una utopia, atesa l'extrema polarització en què vivim, **però cal posar-ne les bases al llarg de la legislatura, perquè creiem que és l'única via per construir un entorn de concòrdia i prosperitat, no sols per a Catalunya, sinó per al conjunt d'Espanya.**

## **2.2. Reforma del model de finançament autonòmic**

**El model vigent de finançament autonòmic, que data de l'any 2009, ha mostrat disfuncionalitats profundes que han generat una insatisfacció generalitzada a moltes comunitats autònomes, no només a Catalunya.** Hi ha, a més, un **consens ampli entre els experts sobre la necessitat de reformar-lo per millorar-ne la solidesa, la responsabilitat fiscal i l'equitat redistributiva.** La llei preveu la possibilitat de revisar el sistema cinc anys després d'haver entrat en vigor i, no obstant això, els dos grans partits, PP i PSOE, quan han governat han optat per no tenir en compte el problema, la qual cosa no ha fet sinó agreujar-lo. És hora de posar fi a aquesta irresponsabilitat.

El 2012, en la fase més dura de la gran crisi financera, **el Cercle va donar suport a la necessitat de revisar a fons el sistema de finançament autonòmic i va plantejar opcions per millorar-lo,** que anaven des d'aprofundir el sistema vigent per reforçar-ne els elements federalitzadors fins a aprovar per a Catalunya un pacte fiscal bilateral amb l'Estat, semblant al que regeix per a les comunitats forals del País Basc i de Navarra. Aquestes opcions haurien de continuar obertes.

El 2018 el Cercle va insistir en la necessitat de reforma i va esbossar els contorns d'una possible revisió del sistema. Es proposava, així, avançar en tres direccions:

- Primer, **redefinir la capacitat normativa, de gestió, de recaptació i d'inspecció de les comunitats autònomes.** El punt essencial d'aquesta proposta és establir un sistema que permeti a l'Estat i a les comunitats autònomes compartir les mateixes bases imposables, que totes dues administracions podrien gravar simultàniament, i els ingressos generats recaptats per cadascuna. És un model fonamentalment diferent de l'actual, de cessió parcial de tributs, en el qual la cessió i la capacitat normativa depenen fonamentalment de la decisió i dels marges que estableix l'Estat i de les transferències que posteriorment, fora de l'exercici pressupostari vigent, l'Estat fa a les comunitats autònomes.

- Segon, **millorar i implementar nous mecanismes de coordinació d'informació fiscal i recaptació entre les comunitats autònomes i l'Estat.** Aquests mecanismes resulten indispensables perquè el model de concurrència tributària que es proposa rutlli. Eventualment, caldria pensar en una agència tributària compartida única.

- I, finalment, **millorar l'actual sistema de repartiment de recursos financers entre les comunitats autònomes, amb un mecanisme més transparent que els assegurí un nivell adequat d'equitat entre si.** Té com a objectiu garantir que tots els ciutadans puguin rebre serveis públics bàsics similars ajustats pel cost de vida amb independència del lloc on visquin. Com a part d'aquesta millora, considerem indispensable incorporar les comunitats forals als mecanismes de solidaritat interterritorial més enllà del Fons de Compensació Interterritorial (FCI).

Les propostes del Cercle no s'han d'interpretar com un plantejament tancat, sinó que aspiren a posar sobre la taula elements nous que responguin als problemes tècnics que el model actual de finançament autonòmic suscita, i alhora que afavoreixin l'acord polític imprescindible entre totes les parts. Som conscients que el repte és d'una gran magnitud, i per això fem una crida als dos grans partits que assumeixin d'una vegada les seves responsabilitats i que no deixin passar més temps per resoldre un problema amb un enquistament que genera greuges profunds entre territoris i corca des de la base el funcionament del model territorial del nostre país. **La reforma del model de finançament autonòmic ha de ser una prioritat de la pròxima legislatura.**

### 3. Conclusió

**El problema territorial és una qüestió nuclear en la vertebració d'Espanya.** És un problema relatiu a l'encaix de Catalunya, que té pendent l'aprovació d'un nou Estatut després de la sentència del Tribunal Constitucional del 2010, però també es refereix a redefinir el model territorial d'Espanya en conjunt, i en particular a dissenyar un nou sistema de finançament autonòmic, que està pendent de revisió des del 2014. Tot això té una dimensió política òbvia, però també afecta de manera molt directa el benestar de la ciutadania. Ignorar aquests problemes o esperar que el temps els difuminarà només serveix per crear més malestar i sentiment de desafecció.

La necessitat de resoldre aquestes qüestions és tan urgent i el cost de no resoldre-les, tan alt, que això hauria d'obligar tots els partits a negociar. Sabem que ara com ara pot semblar una utopia, però no ens resignem al fatalisme. Aquesta obligació incumbeix als dos grans partits majoritaris d'àmbit estatal i també als partits nacionalistes. Sense la participació de tots, qualsevol pacte territorial naixerà amb un llast:

- **Els dos grans partits majoritaris (PP i PSOE) haurien de ser capaços de posar sobre la taula una gran proposta de pacte territorial.** Ha de ser una proposta ambiciosa i audaç, que rescati l'esperit inicial de la Constitució del 1978 i que estableixi les bases que facilitin la convivència a Espanya en un horitzó de diverses generacions, com es va esdevenir en la Transició. Això és perfectament possible, perquè avui Espanya és molt més forta que llavors. En aquesta nota rescatem dues propostes que el Cercle ha fet els últims anys i que podrien contribuir a solucionar els problemes que arrosseguem.

- **Els partits nacionalistes, en particular els catalans, haurien de fer un exercici de realisme i de pragmatisme.** Sense renunciar a les seves idees, perfectament legítimes, el que s'ha esdevingut els últims anys exemplifica els costos d'una estratègia maximalista que, ara com ara, s'ha demostrat inviable. Les propostes que posem damunt la taula satisfan moltes de les reivindicacions d'aquests partits sense necessitat de trencar el marc constitucional.

En aquest context, **concedir mesures de gràcia als líders independentistes catalans i als centenars de càrrecs públics i ciutadans encausats pel procés**

**pot servir per millorar el clima de convivència a Catalunya i per avançar en la normalització del país,** com ja van demostrar els indults del 2021. Des d'un punt de vista polític, **aquestes mesures haurien de comportar no només un punt i a part respecte del passat, sinó que també haurien de respondre a la voluntat d'abordar amb lleialtat els reptes de futur acceptant el marc establert per la Constitució.** Aquestes mesures de gràcia han de ser un punt de partida per reformular el pacte territorial apuntat més amunt. I en aquest sentit, seria desitjable que responguessin a un gran pacte entre tots els grans actors polítics a Espanya.

Octubre de 2023