

Sobre el fracaso del Estatut

CARLES VIVER PI-SUNYER

LA VANGUARDIA, 11.02.08

En Catalunya parece haberse instalado, como algo evidente, la idea del fracaso del Estatut del 2006. Amplios sectores políticos, sociales y mediáticos, cuando se refieren al Estatut, añaden esta coletilla de forma automática, venga o no venga a cuento. A mi entender esta conclusión es precipitada y poco matizada. Me parece insólito y suicida que a mitad de partido uno de los equipos se dirija al árbitro y al equipo contrario proclamando su derrota, y creo, además, que los argumentos en los que parece sustentarse este auténtico lugar común requieren una mayor reflexión, en clave de pasado y, sobre todo, en clave de futuro inmediato.

Se afirma, por ejemplo, que el inicio del proceso de reforma fue inducido por unas elites políticas movidas por el único objetivo táctico de abrir un frente reivindicativo ante un previsible gobierno del Partido Popular: la propuesta de reforma no respondía a ninguna necesidad real y no interesaba a la sociedad. No comparto este diagnóstico. A finales de los años noventa estaba claro que el nivel de autogobierno conseguido por Catalunya –en términos de poder político, de recursos económicos y de reconocimiento nacional– era claramente insuficiente. Así lo venían proclamando cuatro de los cinco partidos con representación en el Parlament y así parecía corroborarlo el 70% de los ciudadanos que en las encuestas de opinión abogaba por un mayor autogobierno. Los problemas en este ámbito eran serios y perfectamente reales. Lo frívolo hubiese sido ocultarlos y mirar hacia otra parte. Ante esta situación, cabían en hipótesis tres opciones: proponer la reforma de la

Constitución, continuar pidiendo la "relectura" de la Constitución y del Estatuto o impulsar una reforma estatutaria. La primera opción estaba cerrada por falta de mayorías parlamentarias, la segunda se había intentado hasta la saciedad y los resultados eran cada vez más escasos. En realidad, sólo existía la vía de la reforma estatutaria: intentar recorrerla no era un ejercicio de frivolidad sino de estricta responsabilidad histórica.

La idea del desinterés de la sociedad suele cifrarse en dos datos: la baja participación en el referéndum y el divorcio con las verdaderas preocupaciones de los ciudadanos. Lo que preocupa a los ciudadanos, se dice, es la educación de sus hijos, las listas de espera en los hospitales o la inmigración. ¿Pero de qué otra cosa trata el Estatut sino de esto? ¡Qué mal nos explicamos todos! ¡Cuánta mala fe tuvieron y tienen algunas críticas!

El porcentaje de participación también merece alguna matización: por supuesto, esta fue baja, por supuesto, a casi todos nos hubiese gustado una participación más alta, pero ni toda la abstención respondía a desinterés –hubo una abstención militante justificada en la insuficiencia del Estatuto–, ni los porcentajes de abstención son superiores a los que se dan en Europa en este tipo de consultas. Solemos pontificar sin datos. Si se analiza a fondo la cuestión, en consultas como esta, un 50 por ciento de participación está en la banda alta de lo que sucede en Europa. ¿Hubo desinformación o mala fe cuando los editoriales de dos periódicos españoles muy importantes consideraron con cinco días de diferencia que el 49 por ciento de participación en Catalunya era un fracaso y el 51 por ciento de Italia, en un referéndum de características parecidas, constituía un éxito sin precedentes? La participación no fue la deseable,

pero, dados estos datos, no es de recibo utilizarla como arma contra el Estatut.

Tampoco creo que sea de recibo la afirmación de que el proceso no ha merecido la pena por los costes derivados de la reacción que se produjo en España y especialmente en ese "Madrid" al que eufemística y tradicionalmente nos referíamos los catalanes y que al final ha cobrado entidad real propia. Es cierto que el mero hecho de elevar la propuesta de reforma al Parlamento español para que la debatiese y votase produjo una reacción desproporcionada, fruto de un sentimiento cercano a la ofensa. Sin embargo, si se repasa la historia, esta reacción se ha producido siempre que Catalunya ha osado hacer este tipo de propuestas. Por supuesto, a lo largo del proceso de reforma algunas, o muchas, cosas se hicieron mal en Catalunya, pero poner la reacción de "Madrid", acostumbrado al tremendismo político, como parámetro para medir la capacidad de proponer reformas supone, lisa y llanamente, aceptar la condena a la inacción. El proceso fue sin duda largo, tedioso y lleno de tensión, pero sólo los ingenuos o los muy desinformados podían creer que una propuesta ambiciosa de un nuevo reparto del poder político y de los recursos económicos podía hacerse en poco tiempo y sin tensiones. Las críticas aquí fueron también en su mayoría perfectamente banales. Sin embargo, el argumento de fondo que mayoritariamente lleva a proclamar el fracaso del Estatut es el de la insuficiencia de lo conseguido, como consecuencia de los recortes sufridos en las Cortes Generales, unido a las dificultades en el desarrollo y la aplicación del texto estatutario y a la amenaza de las sentencias que debe dictar el Tribunal Constitucional.

Ciertamente, no cabe negar la importancia de algunos de los recortes padecidos por el Estatut a su paso por las Cortes. Contribuyeron a ello la falta de visión a largo plazo de las instancias centrales y una imperdonable desunión de las fuerzas políticas catalanas. Sin embargo, a pesar de los recortes, el Estatut tiene todavía una muy importante potencialidad para ampliar y mejorar la calidad del autogobierno de Catalunya en términos de poder político, recursos económicos y reconocimiento nacional. Es cierto que esta potencialidad depende del desarrollo que de él hagan el Estado y la Generalitat y de las sentencias del Tribunal constitucional. Aquí el Estatut se juega su éxito o su fracaso. Por esto resulta desconcertante y suicida admitir ya la derrota. Que el Estatut, como toda norma de naturaleza constitucional, requiera un desarrollo posterior era un dato conocido y aceptado. También lo era la dificultad de esta tarea. Desde esta perspectiva, la situación en la que nos encontramos hoy ofrece sin duda claros oscuros. Creo que el desarrollo que corresponde a la Generalitat se está llevando a cabo con plena normalidad. En cambio, es cierto que el que depende del Estado o del acuerdo entre este y la Generalitat está en una situación delicada. Y esto es así no tanto por los traspasos de medios y de recursos, que de forma correosa, a veces agónica, se van realizando, sino sobre todo por algo que en la práctica es mucho más relevante: por las reticencias del Estado a modificar, contra lo que exigen la letra y el espíritu del Estatut, una serie de políticas normativas muy arraigadas, sin cuya modificación no se producirá la transformación que el Estatut propicia y, al contrario, con cuyo cambio la mejora del autogobierno será radical. Me refiero, por ejemplo, a la política relativa a las competencias básicas del Estado –que continúan siendo enormemente detalladas y estableciéndose en simples reglamentos y resoluciones–; a la política relativa a los llamados títulos horizontales como el que le permite al Estado establecer las condiciones

básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales –de utilización cada vez más amplia y errática– o a la política de fomento –a través de la cual el Estado con mucha frecuencia concede subvenciones sin respetar el sistema de distribución de competencias–. Es sin duda ingenuo creer que estas prácticas se pueden cambiar en un año. También lo es no darse cuenta de la gran resistencia que hoy todavía se opone

a este cambio. De hecho, en "Madrid" existe una fuerte corriente de opinión que considera que ya se ha ido demasiado lejos en la descentralización y es hora de reforzar la posición del Estado. Cuando desde Catalunya se considera que todavía no hemos llegado, desde algunas instancias centrales se propone volver. Así es difícil encontrarse. Pero constatar la existencia de esas dificultades no debe llevar a despreciar el capital político que todavía tiene el Estatut, proclamando de antemano un fracaso y debilitando así la fuerza negociadora que requiere la irrenunciable exigencia de su aplicación. Contra lo que podría deducirse de la tesis del fracaso ya consumado, esas dificultades muestran que hoy por hoy el Estatut es lo más real y potente que en esta hora incierta tenemos en nuestra mano para ampliar y mejorar la calidad del autogobierno de Cataluña. La reciente sentencia del Tribunal Constitucional relativa al Estatuto de Valencia abre una puerta a la esperanza. Se trata en líneas generales de una buena sentencia –aunque tenga un final algo sorprendente–. La doctrina que en ella se sienta permitirá avalar la constitucionalidad de las grandes opciones del Estatut catalán. Son muy significativos al respecto los fundamentos jurídicos relativos a las relaciones entre los estatutos y las leyes orgánicas, al contenido constitucionalmente posible de los estatutos, a la no exigencia de uniformidad de los derechos de los españoles –incluso de los derechos fundamentales– y, sobre todo, a la amplitud reconocida a la función

estatutaria de atribución de competencias. Por supuesto, esto no significa que, al aplicar esta doctrina a los artículos concretos del Estatut, el Tribunal no pueda declarar inconstitucionalidades o establecer interpretaciones a la baja que desvirtúen de hecho su capacidad innovadora. Deberá estarse atento a esta aplicación. Pero, insisto, el Estatut todavía no ha fracasado. Su desarrollo exige imaginación, coraje, unidad, inteligencia y una gran dosis de paciencia. El partido está en la media parte; en la segunda se pueden remediar algunos de los fallos que se cometieron en la primera mitad. Nos jugamos mucho.

C. VIVER PI-SUNYER, catedrático de Derecho Constitucional en la UPF, director del Institut d'Estudis Autonòmics