



Fotografía: Wikipedia.

# El lastre del *pactisme*: por qué Cataluña va peor con autogobierno

por **Benito Arruñada**

En términos de población y riqueza, Cataluña ha crecido más en los periodos en que ha tenido menos autonomía política. La explicación podría estar en que las instituciones exógenas pueden reducir la captura de rentas en el interior y aumentar la captura en el exterior.

**R**esulta inquietante que, tanto en términos demográficos como económicos, Cataluña haya podido crecer más en los periodos históricos en que ha disfrutado de menos autogobierno. Para entender esta paradoja, me propongo explorar aquí, por un lado, si parte de esta evolución histórica es coherente con sendas hipótesis de extracción o captura de rentas (interna, entre catalanes, y externa, hacia otras regiones españolas) y, por otro lado, cómo podrían haber impactado sobre ambos mecanismos rentistas dos cambios institucionales ocurridos en el último cuarto del pasado siglo: la Constitución de 1978 y la entrada de España en la futura Unión Europea.<sup>1</sup>

## Una evolución paradójica

Las instituciones de una economía de mercado moderna canalizan la creatividad de los seres humanos hacia formas productivas de competencia. Su función viene a ser la de alejarnos de la ley de la selva, de modo que los individuos, en vez de dirigir sus esfuerzos a capturar recursos ajenos (a menudo manipulando al decisor político), los orienten a mejorar el empleo de los recursos propios. Las buenas instituciones encauzan la competencia de modo que esta pasa de ser un proceso potencialmente extractivo a un proceso productivo: de ser un juego en el que unos individuos pierden para que otros ganen a otro en el que todos ganen

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios recibidos de Pedro Fraile Balbín, Leandro Prados de la Escosura y José Luis Oller Ariño, así como los participantes en diversas discusiones públicas que tuvieron lugar en la Universidad

Internacional Menéndez Pelayo, Universidad Complutense, Mont Pelerin Society, Sociedad Civil Catalana y, especialmente, en la serie de conversaciones del Club Tocqueville-Círculo Ecuestre. Dado el carácter especulativo y preliminar de este ensayo, debo subrayar más que nunca que los errores y juicios de valor son de mi única responsabilidad.

o en el que, al menos, las ganancias sean mayores que las pérdidas totales.<sup>2</sup>

En diversos periodos de su historia, bajo distintas instituciones exógenas, generadas fuera de Cataluña, y tanto en términos demográficos como económicos, Cataluña ha ido mejor cuando disfrutaba de menos autonomía política. Este fenómeno podría obedecer a dos causas, relacionadas con la captura de rentas interna y externa. Por un lado, las instituciones exógenas podrían contener mejor la captura de rentas dentro de Cataluña, en línea con el célebre “desescombro de privilegios” feudales que, a juicio de Jaume Vicens Vives, supusieron las reformas introducidas por Felipe V tras la Guerra de Sucesión, las cuales impulsaron un notable crecimiento económico en Cataluña durante el resto del siglo XVIII.<sup>3</sup> Complementariamente, dichas instituciones quizá favorecían la captura de rentas fuera de Cataluña, con manifestaciones que alcanzarían desde el proteccionismo arancelario del XVIII hasta la decisión franquista de localizar la SEAT en Barcelona cuando todas las fábricas privadas se ubicaban en otras regiones de España.<sup>4</sup>

Una clave en la articulación de esa hipótesis sobre el papel de la captura de rentas en Cataluña sería el *pactisme* del que presumía el propio Vicens Vives (2013, cap. 6), el cual cabría reinterpretar como un “personalismo” mal adaptado a las demandas de las economías modernas, y del que encontramos indicios en los datos demoscópicos y políticos contemporáneos. Ese fuerte personalismo necesitaría más medidas de instituciones exógenas, en la medida en que, en su ausencia, tiende a impedir el desarrollo de instituciones endógenas apropiadas. Sucede que la propia fuerza de las relaciones personales bloquea el desarrollo institucional.

El punto de partida de esta reflexión es la correlación negativa que se observa entre el crecimiento demográfico de Cataluña y su autonomía política. Curiosamente, el porcentaje que representa Cataluña en el total de la población española ha aumentado en aquellos periodos históricos en que ha contado con menor autonomía, al contrario que en

los periodos de mayor autogobierno. Historiadores como Jordi Nadal han estimado que la población catalana permaneció estancada en torno al medio millón de habitantes desde 1300 a 1717, y experimentó un crecimiento notable tan solo desde la segunda década del XVIII, tras las reformas que emprenden los Borbones al terminar la Guerra de Sucesión. En 1714, el peso demográfico de Cataluña en España era ligeramente inferior al que tienen en la actualidad el conjunto de Galicia y Asturias (7,8%), pero en los setenta años que median entre 1717 y 1787, la población de Cataluña pasa de representar el 7,2 al 9,5% del total español. El crecimiento demográfico es aún más rápido en el siglo XX, ya desde 1910 (10,4%) pero en especial desde 1940 a 1980, cuando dicha cifra sube más de cuatro puntos porcentuales, pasando del 11,1 al 15,8%.<sup>5</sup>

De modo similar, el peso económico de Cataluña en 1714 era solo algo superior al que tienen actualmente las dos regiones del noroeste: en 1714, Cataluña producía el 7,4% del producto interior bruto (PIB) nacional. En cambio, en 1910, su PIB representaba un 20,2% del total nacional, con un PIB por cabeza que casi duplicaba la media nacional, mientras que en esa fecha el PIB por habitante de la entonces provincia de Madrid era tan solo el 152,5% del promedio nacional. Desde ese pico, el peso del PIB de Cataluña ha caído ligeramente, hasta un 19% del PIB nacional entre 2015 y 2020, con un aumento del peso demográfico hasta el 16,3%. En consecuencia, en 2017 el PIB catalán por habitante se situaba en un 118,4% del nacional, muy por encima de la media nacional pero notablemente por debajo del 136,7% de Madrid.<sup>6</sup>

### El pasado: evolución institucional en Cataluña

El doble auge demográfico y económico del siglo XVIII se produjo tras la reducción del autogobierno, lo cual conllevó, por un lado, la aplicación en Cataluña de marcos legales y fiscales exógenos y, por otro, la modificación de las relaciones económicas de Cataluña, tanto con el resto de España como con los mercados exteriores. La principal discontinuidad histórica son las reformas emprendidas por Felipe V, con los decretos de Nueva Planta, promulgados tras la derrota de los austracistas en dicha guerra,<sup>7</sup>

2 Véanse, por ejemplo, North *et al.* (2009) y Acemoglu y Robinson (2012).

3 Textualmente, “la transformación fue tan violenta que durante quince años [Cataluña] estuvo al borde de la ruina. Pero luego resultó que el desescombro de privilegios y fueros le benefició insospechadamente, no solo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía” (Vicens Vives, 1976, pp. 122 y 126).

4 Se ha discutido con frecuencia sobre la posible captura de rentas exteriores, derivada especialmente del proteccionismo arancelario y la planificación económica del franquismo, pero menos acerca de la captura de rentas internas y cómo pueden haber cambiado ambas con el autogobierno y la integración europea. En buena medida, este argumento extiende a Cataluña el usado a menudo para explicar el fracaso histórico de las colonias españolas americanas tras su independencia en el siglo XIX. Conecta también con la literatura económica que ha documentado cómo, tras las liberalizaciones arancelarias, las regiones más pobres suelen mejorar su posición relativa (véanse, por ejemplo, Topalova, 2007, 2010; y, sobre todo, Dix-Carneiro y Kovak, 2015).

5 Este crecimiento demográfico es revelador porque la población constituye un buen indicador de la potencia económica y el nivel de vida, sobre todo para periodos largos de tiempo. Además, permite aproximar la evolución de la actividad económica para momentos históricos en los que no se cuenta con estadísticas económicas fiables.

6 Las fuentes de datos son las siguientes: población, varias tomadas de Tortella *et al.* (2016); PIB, 1530-1787, Álvarez-Nogal y Prados (2007, p. 352), y PIB, 1860-2015, Díez-Minguella *et al.* (2018, p. 70).

7 Esta explicación institucional lleva a descartar ventajas de partida, ya sean geográficas, de dotaciones de recursos o culturales. Un trabajo fundamental en esta discusión es Roses (2003b), quien analiza la industrialización de las regiones españolas entre 1797 y 1910, y concluye que la industrialización de Cataluña obedeció a una combinación de, por un lado, la ventaja

que suprimen numerosas instituciones medievales y dan lugar al desescombro de privilegios que alababa Vicens Vives. En la misma línea actuarían las medidas tendientes a mejorar el Estado de derecho (Tortella *et al.*, 2016, pp. 80-90): la Corona pasa a nombrar los altos cargos públicos y a hacerlo sin la limitación que suponían las “prohibiciones de extranjería”, por las que hasta entonces debían estar ocupados por catalanes. Además, introducen en Cataluña pero no en Castilla una fiscalidad relativamente bien organizada que al cabo de unos pocos años era menos gravosa que la de Castilla.

En los siglos siguientes, se desarrollan las instituciones propias del Estado español moderno, entre cuyos hitos, en cuanto a las relaciones económicas internas a Cataluña, cabe señalar: (1) los procesos de desamortización que liberan una propiedad inmueble atada previamente por el hecho de que múltiples titulares de derechos podían bloquear la reasignación de recursos (Heller, 1998), una proliferación de derechos heredada del Antiguo Régimen y que estaba adaptada a una economía rural estática, pero que era crecientemente incompatible con los cambios que requieren las nuevas tecnologías y derivan en una expansión de los mercados; (2) la creación de la infraestructura institucional de los mercados impersonales, desde la codificación civil y mercantil a un aparato judicial independiente de los intereses locales, así como sus organizaciones de apoyo, como los registros públicos; y (3) la configuración del derecho administrativo moderno con las reformas de la administración local, iniciada en 1924, y del régimen administrativo, entre los años 1954 y 1958, reformas que profesionalizaron y limitaron considerablemente la discrecionalidad de las administraciones públicas.

*Evaluación comparativa.* A menudo, estas reformas resultaron deficientes pero, a la hora de evaluarlas, conviene considerar referencias comparativas reales. En este sentido destaca el hecho de que, durante este periodo, los paréntesis autonómicos tengan un carácter más bien regresivo en el plano institucional. El primero de ellos, tras la proclamación de la Primera República en 1873, no solo da alas a la sublevación carlista iniciada el año anterior en las áreas rurales, sino que genera numerosos desórdenes en Barcelona, a la vez que la diputación provincial decide

---

comparativa derivada de una mejor dotación inicial de recursos y, por otro, la presencia de rendimientos crecientes, asociados a la potencia de la demanda local, economías de escala y externalidades entre actividades productivas. Para evitar la endogeneidad en las estimaciones econométricas de sus dos modelos, Roses utiliza como instrumentos las dotaciones de recursos al inicio del periodo (1797), lo que podría verse afectado por el considerable crecimiento que ya experimenta la economía catalana durante el siglo XVIII. En la misma línea, algunos de los mencionados rendimientos crecientes pueden entenderse como fruto de una *path dependence* ligada a procesos previos: la demanda regional se liga al crecimiento demográfico, y el aprovechamiento de economías de escala y las externalidades requieren anticipación en las inversiones.

licenciar el ejército regular y sustituirlo por uno voluntario, medida esta que, de haberse aplicado, le hubiera privado de la única fuerza capaz de mantener el orden y sofocar la rebelión carlista (Nieto, 1974). Asimismo, se considera que la Mancomunidad de Cataluña, vigente entre 1914 y 1925, da lugar a un rápido aumento del clientelismo y del centralismo barcelonés (Villa, 2021, pp. 171-179, especialmente p. 175), con un intento de extender ese planteamiento caciquil a toda España mediante el modelo de hegemonía catalana de la “Prusia de los Estados iberos” promovida por la Lliga en la famosa fórmula acuñada por Cambó (Villa, 2021, 640). Por último, el caso es aún más claro cuando la Generalitat republicana actúa como un gobierno revolucionario, sobre todo una vez iniciada la Guerra Civil; pero incluso con anterioridad, como revela la promulgación de la Ley de Contratos de Cultivo de 1934 (en catalán, *Llei de Contractes de Conreu*), que, tras ser anulada ese mismo año por el Tribunal de Garantías Constitucionales, es reinstaurada en febrero de 1936.

*El caso de la ‘rabassa morta’.* Proporciona otra referencia comparativa más concreta el tratamiento judicial y legislativo de los conflictos que origina durante varios siglos (desde el siglo XVIII hasta la Guerra Civil de 1936-1939) el contrato tradicional conocido como “censo a primeras cepas” o *rabassa morta*, en virtud del cual, a cambio de una renta, el propietario cedía al arrendatario o cesionario el uso de una finca para plantar y explotar viñas por un plazo limitado a la vida de dos tercios de las cepas (Carmona y Simpson, 1999; y Garrido, 2017). Puede interpretarse que las sucesivas decisiones judiciales y legislativas estatales adaptaron la regla original de terminación del contrato a los cambios económicos y tecnológicos pero respetando el derecho de propiedad. Por el contrario, la Ley de Contratos de Cultivo de 1934, ya mencionada, procede a una mera redistribución a favor de los arrendadores. Primero, al añadir una duración máxima de cincuenta años, las sentencias de la Real Audiencia de Cataluña evitaron desde 1756 el alargamiento en buena medida oportunista del plazo tradicional mediante la sustitución de cepas muertas, una manipulación que fue posible por las mejoras en los métodos agrícolas, que prolongaban la vida de las viñas, y que estaba motivada por el aumento de la rentabilidad asociado a la expansión demográfica y económica del XVIII. De modo similar, el artículo 1656 del código civil de 1889 confirma el plazo dispositivo de cincuenta años, pero, en sentido opuesto, altera la condición de terminación a la muerte de dos tercios (en lugar de un solo tercio) de las vides, lo que podría haber venido a “completar” eficientemente el contrato al acotar el perjuicio inesperado que originaba para los arrendatarios a finales del XIX la filoxera. Esta, amén de matar cepas jóvenes, requería introducir cepas americanas de menor duración, lo que acortaba inesperadamente la duración de los antiguos contratos. En cambio, la Ley

de Contratos de Cultivo aseguraba la posesión a los arrendadores durante seis años y les permitía acceder a la propiedad en condiciones muy favorables, pagando un precio bajo. Fue promulgada en 1934 por una Generalitat presidida entonces por Lluís Companys (uno de los fundadores de la Unió de Rabassaires), y contó con la oposición de los propietarios que, a través del Institut Agrícola de Sant Isidre y la Lliga Catalana de Cambó, instaron al gobierno a presentar un recurso de inconstitucionalidad que llevó al Tribunal de Garantías Constitucionales a anularla, aunque fue reinstaurada por el Frente Popular tras las elecciones de febrero de 1936.

### El pasado: las relaciones entre Cataluña y el resto de España

En cuanto a las relaciones económicas de Cataluña con el exterior, las reformas borbónicas del siglo XVIII introducen también un régimen mercantilista que unifica casi totalmente el mercado peninsular e impone numerosas prohibiciones a la importación de productos extranjeros. Por un lado, elimina barreras interiores y permite que los productos circulen libremente. Simultáneamente, se eliminan muchas barreras al comercio colonial, pero se mantienen considerables prohibiciones a las importaciones de bienes desde el extranjero, sobre todo en el sector textil (Tortella *et al.*, 2016, p. 107).

Los Borbones refuerzan el proteccionismo arancelario, a menudo mediante prohibiciones como las dictadas por la pragmática de Carlos III en 1771 que prohibía importar todo género de algodón. El proteccionismo se mantiene durante el XIX, pues no solo los conservadores sino también los liberales fueron a menudo proteccionistas, empezando por los del Trienio Liberal de 1820 a 1823. Este proteccionismo se prolonga durante la mayor parte del siglo XIX. Durante el periodo, los diputados catalanes de todos los partidos defienden posiciones proteccionistas. Argumentaban que los productores de todas las regiones podían beneficiarse por igual de la protección. Daban así por supuesto que había que proteger a la industria local, lo cual es dudoso: a una economía con un mercado relativamente pequeño no le convenía protegerse sino especializarse,<sup>8</sup> y la protección parece haber perjudicado la especialización.<sup>9</sup> Ya durante el XIX, el separatismo es utilizado por la burguesía catalana

para presionar en Madrid (Tortella *et al.*, 2016, p. 190), pero la discusión se exagera a finales del XIX, cuando triunfan los ideales de “proteccionismo integral” promovidos por los industriales y políticos catalanes, que se consagra con el Arancel Cánovas de 31 de diciembre de 1891, el cual establece un gravamen medio para el textil del 50%, que alcanza el 85% para los tejidos de algodón.<sup>10</sup>

*Intereses catalanes en la guerra de Cuba.* Un episodio revelador de la naturaleza de la relación entre Cataluña y el resto de España es el desarrollo de la política colonial durante la segunda parte del siglo XIX, relativo al tratamiento de las últimas colonias de Cuba y Filipinas, por el protagonismo catalán en la política colonial española y por las trascendentes consecuencias que acarrea el Desastre de 1898. La historia es bien conocida. En respuesta a la presión de los políticos e industriales catalanes y con su apoyo entusiasta, España intenta reservar el mercado cubano para los productores españoles y fracasan los intentos de conceder a Cuba un estatuto de autonomía, como el que promueve Antonio Maura en 1893. Por ejemplo, en 1882 promulga la Ley de Relaciones Comerciales con las Antillas, que, al reservar los mercados de Cuba y Puerto Rico a los productos españoles, no solo obliga a todos los consumidores cubanos a comprar productos a precios mucho más altos sino que provoca represalias de Estados Unidos, cuando estos elevan sus aranceles al azúcar cubano, lo que perjudica a sus exportadores y agrava la guerra de independencia. Es notable que, cuando estalla esta, la patronal catalana promueve y financia el más numeroso cuerpo de voluntarios, que llegó a representar más del 10% del total de soldados enviados en 1869 desde toda España (Laínez, 2020, p. 1393).

*Favoritismo franquista.* Tras la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, la política económica franquista gira por entero hacia el proteccionismo más autárquico tras la Guerra Civil, un proteccionismo que tan solo

los que no era competitiva, aunque al coste de volverla menos competitiva a largo plazo (Roses, 2003a).

<sup>10</sup> La importancia general de la protección arancelaria puede haber sido minorada por la persistencia del contrabando, aunque de forma necesariamente incompleta, como revela el que los productores dedicaran considerables recursos para conseguir aranceles proteccionistas y que los aranceles generaran represalias por parte de los países exportadores. Por ello, los aranceles no solo reducen importaciones, reservando el mercado para los productores nacionales, sino que, al generar represalias de otros países, perjudican a los sectores exportadores —por ejemplo, a los productores cubanos de azúcar, o los valencianos que defendía Blasco Ibáñez (Laínez 2020, p. 2329)—. Además, sea cual sea la importancia cuantitativa general del contrabando (que, por lo demás, puede haber variado sustancialmente entre distintos periodos), sus efectos interregionales son minorados porque las regiones productoras también disfrutaban de ventaja comparativa en cuanto al propio contrabando: están en mejores condiciones de practicarlo aquellas regiones especializadas en producir y comerciar con el mismo tipo de producto. Como señalaba Stendhal, algunos fabricantes catalanes ponían las marcas de sus fábricas en géneros importados de contrabando (cit. por Laínez, 2020, p. 625).

<sup>8</sup> Ciertamente, el tamaño del mercado español era reducido, sobre todo tras la pérdida de las colonias. Pero este es un argumento más en contra del proteccionismo que, dado el pequeño tamaño del mercado nacional, posiblemente resultaba aún más ineficiente. Prados de la Escosura (1988) ha estimado cómo en Europa el PIB por habitante era parecido en muchos países europeos similares a España (como Italia). La diferencia residía en el PIB generado por el sector exterior, fuera del mercado nacional.

<sup>9</sup> Al menos en algunos periodos, en contra de lo que alegaban con frecuencia los defensores de la protección, la industria textil era competitiva para productos estándar, pero la protección permitía capturar rentas al permitirle abastecer al mercado nacional de productos más sofisticados para

se atenúa tras el Plan de Estabilización de 1959 (Tortella *et al.*, 2016, pp. 258-67). La extracción de rentas del resto de España se consagra tanto gracias a la autarquía de sus primeras décadas como a los planes de desarrollo de las últimas. Por un lado, el INI canaliza buena parte de la inversión hacia Cataluña, como ya había ocurrido durante la dictadura de Primo de Rivera, cuando esta recibe la mitad de la inversión estatal en infraestructuras (Laínz, 2020, p. 3201). Es significativo que la empresa pública SEAT se instale en Cataluña mientras que las nuevas fábricas privadas de automóviles se instalan en otras regiones. Todo ello en unos tiempos en que el capital se canaliza mediante los “circuitos privilegiados de financiación”, con la consecuencia de que las regiones más pobres acaban exportando capitales a las más ricas a precios regulados inferiores al tipo de mercado, generando una subvención implícita. Simultáneamente, se pone la política económica en manos de catalanes, sobre todo desde el Plan de Estabilización de 1959, con personalidades como Sardá o López Rodó. Franco llega a nombrar a un catalán (Pedro Gual Villalbí, antiguo militante de la Lliga y secretario de Fomento del Trabajo Nacional) ministro sin cartera de 1957 a 1965 y presidente del Consejo de Economía Nacional hasta 1968, ministro que toma posesión en Barcelona, donde reside la mayor parte del tiempo, con el encargo expreso de canalizar los intereses catalanes, confirmando, a juicio de *La Vanguardia*, el “interés predilecto que el Caudillo siente por las necesidades y los problemas catalanes” (Laínz, 2020, pp. 3020 y ss.). Resulta ilustrativo de cómo contemplaba el franquismo la planificación económica que, en virtud de un decreto de mayo de 1943, Madrid careciese de actividad ferial relevante hasta 1980, de modo que la Institución Ferial de Madrid (Ifema), que es hoy el primer organizador de ferias de España, no pudo crearse hasta 1979.

### Indicios empíricos: personalismo y contribuciones institucionales

La hipótesis de este ensayo es que el menor autogobierno podría haber permitido, por un lado, contener los procesos de extracción y captura de rentas dentro de Cataluña, orientando su economía de forma más productiva; y, por otro lado, extraer más rentas del resto de España, beneficiándose doblemente el desarrollo económico de la región y convirtiéndose en un polo de atracción demográfica.

La contención en la extracción interna de rentas concuerda con el argumento de Vicens Vives sobre el desescombros de restos feudales. Vicens Vives también proporciona una posible clave explicativa cuando subraya el papel central que representa en la cultura catalana lo que denomina “pactismo”. Es este un valor con raíces feudales que él considera positivo pero que, en coherencia con su propia interpretación de las reformas borbónicas del siglo XVIII, cabría entender como un lastre cultural

de signo negativo. Sobre todo por dificultar el establecimiento y consolidación de un Estado de derecho moderno, basado en una ley preestablecida y que se aplica a todos por igual, en vez de que la ley sea tan solo el pacto resultante del equilibrio coyuntural de fuerzas que ejerzan en cada momento los diversos grupos sociales. Al otorgar primacía a ese equilibrio de fuerzas, estimularía a los diversos grupos a dedicar esfuerzos a aumentar su potencia. Con ello, genera una competencia más extractiva que productiva, pone en peligro la igualdad y estabilidad institucional y ata a los individuos a los grupos de los que forman parte. Si bien con ello se fortalecen las relaciones internas al grupo, se perjudican las externas, una característica cultural presente de forma más intensa en todo el mundo de cultura católica (Arruñada, 2010).

Este pactismo se refleja en el carácter personalista que presentan las relaciones sociales en Cataluña. Son relevantes en este sentido las preferencias que documentan Rodríguez-Pose y Hardy (2021, pp. 65-66) con datos de la sexta ronda de la *World Values Survey*, recogidos entre 2010 y 2014, antes del periodo álgido del *procés* independentista. Se observa en ellos cómo los catalanes confiamos menos en los demás que el total de los españoles y, especialmente, los madrileños. Las personas que declaran un alto nivel de confianza hacia la mayoría de la gente son el 13,8% en Cataluña, el 19,0% en el total de España y el 31,5% en Madrid. Por el contrario, los catalanes decimos confiar ligeramente más en la familia y, sobre todo, en aquella “gente que conocemos”. Las cifras son un 51,3 % en Cataluña frente a un 38,1% para el total de España y un 43,6% para Madrid. Las diferencias son también notables respecto a la confianza mostrada hacia personas que conocemos por primera vez, si bien los niveles son tan bajos que cabe dudar de su significatividad.

Por su parte, la evolución de la autonomía catalana desde 1977 proporciona diversos indicios confirmatorios de una posible dificultad de raíz cultural para un desarrollo institucional endógeno dirigido a crear las instituciones modernas y libres de personalismo que caracterizan al Estado de derecho. A escala europea, Cataluña es una de las regiones cuyos ciudadanos mantienen una percepción más negativa de sus órganos de gobierno, según el estudio del Quality of Governance Institute de la Universidad de Gotemburgo (Charron *et al.*, 2021).<sup>11</sup> En concreto, Cataluña se sitúa por debajo de todas las demás autonomías españolas: mientras que el País Vasco obtiene 0,895 puntos, lo

11 El estudio mide las percepciones de los ciudadanos de cada territorio sobre la “calidad de gobierno como imparcialidad en el ejercicio del poder público considerando tres aspectos: la imparcialidad (esto es, que el gobierno defienda un trato imparcial a todos los ciudadanos independientemente de sus características o conexiones personales), la corrupción (que no haya abuso del cargo público para beneficio privado) y la calidad (que los servicios públicos se perciban como de alta calidad)” (Charron *et al.*, 2021, p. 3).



que la sitúa en el puesto 57, entre Salzburgo y Holanda del Norte, Cataluña solo alcanza -0,837 puntos (la puntuación está estandarizada con una media de cero y una desviación estándar de uno), lo que la sitúa en el puesto 175 de un total de 238 regiones, entre la Guayana francesa y Malopolskie, una región del sur de Polonia. La media para el resto de España es de 0,037. Además, la evolución de Cataluña es negativa desde 2013 y, sobre todo, 2017.

Este carácter retrógrado de la creatividad institucional catalana se pone también de manifiesto en la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada en 2006, en su parte relativa al Consejo de Garantías Estatutarias y que fue anulada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2010; y en las “leyes de desconexión” aprobadas por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2017. Ambas normas no solo violaban la Constitución española sino los principios más elementales del Estado de derecho y la separación de poderes. De modo aún más rotundo que la pretendida reforma del Estatuto, centralizaban todo el poder, incluido el control del aparato judicial, en la mayoría parlamentaria y el presidente de la Generalitat, por lo que suponían una notable regresión institucional.<sup>12</sup> Apunta en la misma dirección el desenlace provisional del *procés* que, cinco años más tarde, tiene como piedra angular un acuerdo para “desjudicializar la política”, lo que parece dar primacía al pacto político circunstancial sin sujeción alguna a la ley.

La pobre calidad potencial de las instituciones endógenas de una Cataluña con autogobierno respecto a las exógenas que se derivan de su integración en España es también observable en las aportaciones de origen catalán a la institucionalidad española, que, al menos desde finales del XIX, parecen confirmar la hipótesis de una dificultad diferencial en muy diversos ámbitos, tanto económicos como políticos.

En cuanto a lo económico, no solo, como queda dicho, los industriales catalanes fueron promotores principales del proteccionismo arancelario desde esa época. Fueron también artífices fundamentales de la posterior autarquía y del intervencionismo franquista. Ya en plena democracia, son iniciativas de origen catalán las que promueven y consiguen dar marcha atrás en la liberalización de los alquileres y los horarios y aperturas comerciales, y las que dificultan la transposición efectiva de la directiva de servicios y la efectividad de la ley sobre unidad de mercado.

Mención aparte merece, en el ámbito político, el que si bien la burguesía catalana figura entre los promotores de la Restauración borbónica, como reacción ante el desorden de la Revolución Gloriosa de 1868 (Lainz, 2020, pp. 848 y ss.), representó un papel protagonista en su final, al actuar en 1917 la Lliga de Cambó como aglutinante de una alianza con las izquierdas republicana, socialista y anarquista e intermediario con el movimiento de las juntas militares. Como ha documentado Villa (2021, pp. 173 y ss.), esta operación pretendía regenerar la vida política española, pero en realidad buscaba maximizar para Cataluña tanto el autogobierno como su hegemonía sobre el resto de España.

Esta idea hegemónica está clara en la aspiración recurrente de erigir a Cataluña en la región dominante de una España federal puesta a su servicio. Se reiterará en numerosas ocasiones desde entonces, pero queda ya explícita en la operación de Cambó en 1917, quien, tras liderar la liquidación del turno de partidos que había dotado de equilibrio constitucional a la Restauración, ya no se recataba en desvelar que su objetivo era hacer de Cataluña la Prusia de unos “Estados íberos”, pero con total asimetría, de modo que los catalanes gobernarán España pero los demás españoles no tuvieran nada qué decir sobre Cataluña:

Desde el Ejecutivo, Cambó otorgaría “la autonomía integral a Cataluña” para que “nadie” pudiera “intervenir en nuestros asuntos”. Pero ya no se trataba de “gobernar en nuestro país”, en referencia a Cataluña: “Las cosas han cambiado, y hemos de mandar en Cataluña y en España”, ya que los españoles habían demostrado su “incapacidad absoluta... para regirse medianamente”. Por tanto, Cataluña debía reafirmarse como “la Prusia de los Estados íberos”, con la “misión providencial de hacer de España un pueblo habitable”. Y como los catalanes necesitaban el mercado español, los suyos debían convencerse de que el separatismo es una “tontería” que “no nos sirve ni de espantajo”: “autónomos y *mandando en casa de los otros*, sería la mayor de las imbecilidades el querer separarnos” (Villa, 2021, p. 640, énfasis añadido).

Pese a que en las elecciones libres de febrero y marzo de 1918 se acabó desvelando que esta alianza contaba con escaso apoyo electoral, sí fue efectiva, gracias a las juntas militares, en liquidar el sistema de turno y frenar así una evolución del sistema político que, hasta entonces, había sido paralela a la de los países vecinos. Todo ello para poner en práctica de forma oportunista las soluciones caudillistas y escasamente democráticas que habían caracterizado a la época anterior a la Restauración, incluidos el pronunciamiento y la dictadura militar, así como la huelga revolucionaria, sin respeto a la voluntad democrática de la mayoría de los ciudadanos. Las consecuencias se harían bien visibles en los años 1930.

<sup>12</sup> Véanse, a este respecto, el artículo 76.4 del Estatuto de Cataluña de 2006, posteriormente anulado por el Tribunal Constitucional, que, al hacer vinculantes los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias, hubiera limitado las competencias parlamentarias; así como el Título V de la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la República Catalana aprobada por el Parlamento el 8 de septiembre, especialmente lo referido a la conformación de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y a la Comisión Mixta de nombramientos, así como los propios procedimientos de nombramiento de jueces y fiscales.

## El presente: liberalización económica y autonomía regional

Lo anterior es una interpretación forzosamente incompleta, esquemática y conjetural del devenir histórico. Aunque sujeto a similares limitaciones, procede explorar ahora si el argumento tiene algún poder explicativo de la evolución más reciente.

Al aplicar este marco de análisis a las últimas décadas, nos encontramos con una realidad muy distinta. Por un lado, la Constitución de 1978 concedió a Cataluña gran autonomía, quizá la mayor que ha disfrutado en tiempos modernos. Según el argumento, esta autonomía debería facilitar la extracción interna de rentas y perjudicar la externa. Sin embargo, operan también dos restricciones adicionales que, cuando menos, deben reducir la capacidad para extraer rentas del resto de España.

La primera de estas dos restricciones proviene de que la Constitución y su plasmación posterior en la política autonómica del “café para todos” crean quince comunidades fundamentalmente iguales (dejando al margen el País Vasco y Navarra, debido a su privilegiado régimen fiscal, que les permite capturar rentas de forma legal). Estas quince comunidades son todas ellas potenciales competidores por rentas. La relación ya no se establece entre Cataluña y una España unitaria sino dentro de una España políticamente fragmentada.

La segunda restricción proviene de que la liberalización económica que requiere la entrada en la Unión Europea impide usar los canales por los que tradicionalmente habían fluído las rentas, al poner coto al proteccionismo arancelario, a la planificación económica y, en alguna medida, al propio gasto público. Desde la Transición, Cataluña parece haber tenido algún éxito en extraer rentas presupuestarias, sobre todo en programas específicos como las zonas de urgente reindustrialización (ZUR) en los años 1980 (Tortella *et al.*, 2016, p. 286), la financiación de los Juegos Olímpicos de 1992 o, en fechas más recientes, el Fondo de Liquidez Autonómica, las inversiones estatales (por ejemplo, SCC, 2022) y, quizá también, el reparto de los fondos ligados al programa *Next Generation*. No obstante, la transferencia de recursos parece mucho menor que la lograda en las décadas precedentes. Formar parte de la Unión Europea elimina los aranceles dentro de la Unión y reduce los aranceles con terceros países. Además, al menos hasta la llegada de la covid, limita sustancialmente las ayudas públicas a la actividad económica. Si bien el sector terciario sí sigue sujeto a numerosas reglas anticompetitivas, los servicios viajan mal, por lo que cada región tiende a cargar en mayor medida con las consecuencias de esas reglas (sendos ejemplos de ello podrían ser las diferencias entre Madrid y Barcelona en cuanto a la regulación de los taxis y los horarios comerciales).

Por otro lado, de acuerdo con el argumento, con la mayor autonomía política Cataluña debería sufrir en mayor

medida la captura interna de rentas. Esta hipótesis de que la autonomía ha facilitado la captura de rentas internas es consistente con diversos indicios empíricos en la medida en que desde 1981 la Generalitat catalana parece haber utilizado sus prerrogativas para: (1) aumentar la carga tributaria, de modo que en 2021 ya había creado diecinueve impuestos propios (Viaña, 2021) sin mejorar, a juicio de los ciudadanos, la calidad de sus servicios públicos;<sup>13</sup> (2) restringir la competencia, en ámbitos como, por ejemplo, los horarios y la apertura de establecimientos comerciales; (3) debilitar los derechos de propiedad, tanto al promulgar regulaciones sobre alquileres, desahucios y pisos vacíos como al tolerar las ocupaciones de viviendas, cuya tasa es, con mucho, la más elevada a escala nacional (Arruñada, 2021, p. 61); (4) crear una administración que replica los vicios de la española;<sup>14</sup> y (5) dedicar una gran cantidad de recursos (Brunet, 2022) a un *procés* independentista que no contaba con el apoyo ni de la mitad de la población.

Aunque correlación no necesariamente implique causalidad, también son reveladores en la misma línea los indicios de que, tras instaurarse la autonomía, se ha reducido la movilidad social de la sociedad catalana, profundizando la división entre una élite gobernante con apellidos de origen catalán y mayores niveles de ingresos y educación, y una mayoría con las características opuestas, sin que la diferencia de ingresos pueda atribuirse a la mayor educación sino al origen étnico-cultural (Güell, Rodríguez-Mora y Telmer, 2015). Constatan también estos autores que las élites políticas gobernantes tienen muchos más apellidos catalanes, confirmando el abismo que existe entre ellas y la población general, como ya había detectado Miley (2006).<sup>15</sup>

Una coda final, si se me permite saltar del realismo al voluntarismo político más idealista. En abril de 1981, pocos meses después de dejar el gobierno de la Generalitat, Josep Tarradellas advertía que el primer gobierno de Jordi Pujol había roto “la unidad de nuestro pueblo [la cual] se produjo desde el primer día que llegué y se mantuvo hasta el último momento de mi mandato... [puesto que] durante estos últimos diez meses todo ha sido bien orquestado para llegar a la ruptura de la política de unidad, de paz y de hermandad aceptada por todos los ciudadanos de Cataluña”. Criticaba Tarradellas “la política de provocación que Cataluña inició el mismo día de la toma de posesión del presidente Pujol y que todavía continúa, debido por una parte a la política de intimidación engañosa que se hace desde la Generalitat y, por otra, abusando de la buena fe de los que hay que reconocer que están tendenciosamente informados”. El final de su carta sigue siendo, cuatro décadas más tarde, un deseo, no por lejano, menos necesario: “En cuanto a Cataluña, creo que es urgente que se recupere la

<sup>13</sup> Véase n. 12.

<sup>14</sup> Véase la réplica de Oller (2012) a Galí (2012).

<sup>15</sup> Para un resumen en español, Güell y Rodríguez-Mora (2015).

unidad que se rompió en mayo de 1980, y que se olvide todo lo que ahora nos separa, porque nuestro país es demasiado pequeño para que desprecie a ninguno de sus hijos y lo bastante grande para que quepamos todos” (Tarradellas, 1981).

### Referencias

- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson (2012), *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Publishers, Nueva York.
- Álvarez-Nogal, Carlos, y Leandro Prados de la Escosura (2007), “The decline of Spain (1500-1850): conjectural estimates”, *European Review of Economic History*, 11(3), 319-66.
- Arruñada, Benito (2010), “Protestants and Catholics: similar work ethic, different social ethic”, *Economic Journal*, 120(547), 890-918.
- Arruñada, Benito (2021), “La crisis del derecho de propiedad”, en *La propiedad privada en España*, Instituto de Estudios Económicos, Colección Informes, Madrid, marzo, 54-74.
- Brunet i Cid, Ferran (2022), *Economía del separatismo catalán*, Planeta de los Libros, Barcelona.
- Carmona, Juan, y James Simpson (1999), “The ‘rabassa morta’ in Catalan viticulture: the rise and decline of a long-term sharecropping contract, 1670s-1920s”, *Journal of Economic History*, 59(2), 290-315.
- Charron, Nicholas, Víctor Lapuente y Monika Bauhr (2021), “Sub-national quality of government in EU member states: presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators”, University of Gothenburg, *The QoG Working Paper Series*, 2021(4).
- Díez-Minguela, Alfonso, Julio Martínez-Galarraga y Daniel Tirado-Fabregat (2018), *Regional inequality in Spain, 1860-2015*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Dix-Carneiro, Rafael, y Brian K. Kovak (2017), “Trade liberalization and regional dynamics”, *American Economic Review*, 107(10), 2908-46.
- Galí, Jordi (2012), “Independència, per fer què?”, *La Vanguardia*, 14 de octubre, p. 91.
- Garrido, Samuel (2017), “Sharecropping was sometimes efficient: sharecropping with compensation for improvements in European viticulture”, *Economic History Review*, 70(3), 977-1003.
- Güell, Maia, y Sevi Rodríguez-Mora (2015), “De los apellidos de los catalanes”, *Nada es Gratis*, 22 de septiembre.
- Güell, Maia, José V. Rodríguez Mora y Christopher I. Telmer (2015), “The informational content of surnames, the evolution of intergenerational mobility, and assortative mating”, *Review of Economic Studies*, 82(2), 693-735.
- Heller, Michael A. (1998), “The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets”, *Harvard Law Review*, 111(3), 621-688.
- Laínz Fernández, Jesús (2020), *Negocio y traición: La burguesía catalana de Felipe V a Felipe VI*, Ediciones Encuentro, Madrid (ed. Kindle, cit. por posición).
- Miley, Thomas Jeffrey (2006), *Nacionalismo y política lingüística: El caso de Cataluña*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nieto, Mercedes (1974), *La I República española en Barcelona*, Barcelona, Publicaciones de la Cátedra de Historia General de España.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, y Barry R. Weingast (2009), *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oller Ariño, José Luis (2012), “Comentario a ‘La independencia, ¿para hacer qué?, de Jordi Galí’”, *Nada es gratis*, 27 de octubre, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25347>.
- Prados de la Escosura, Leandro (1988), *De imperio a nación: Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Alianza, Madrid.
- Rodríguez-Pose, Andrés, y Daniel Hardy (2021), “Reversal of economic fortunes: institutions and the changing ascendancy of Barcelona and Madrid as economic hubs”, *Growth and Change*, 52, 48-70.
- Roses, Joan R. (2003a), “La competitividad internacional de la industria algodonera española (1830-1860)”, *Revista de Historia Económica*, XIX (núm. extraordinario), 85-109.
- Roses, Joan R. (2003b), “Why isn’t the whole of Spain industrialized? New economic geography and early industrialization, 1797-1910”, *Journal of Economic History*, 63(4), 995-1022.
- scc, Societat Civil Catalana (2022), “Las inversiones del Estado en Cataluña”, Barcelona, [shorturl.at/hknU2](http://shorturl.at/hknU2).
- Tarradellas, Josep (1981), “Josep Tarradellas enjuicia la situación de Cataluña”, *La Vanguardia*, 16 de abril, p. 10.
- Topalova, Petia (2007), “Trade liberalization, poverty, and inequality: evidence from Indian districts”, en Ann Harrison (ed.), *Globalization and poverty*, 291-337, Chicago, University of Chicago Press.
- Topalova, Petia (2010), “Factor immobility and regional impacts of trade liberalization: evidence on poverty from India”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(4), 1-41.
- Tortella, Gabriel, José Luis García Ruiz, Clara Eugenia Núñez y Gloria Quiroga (2016), *Cataluña en España: Historia y mito*, Gadir, Madrid.
- Viaña, Daniel (2021), “La Generalitat recrudence el infierno fiscal de Cataluña: Tiene ya 19 impuestos propios y cuatro de ellos son inconstitucionales”, *El Mundo*, 24 de marzo.
- Vicens Vives, Jaume (1952-1976), *Aproximación a la historia de España*, Barcelona, Vicens Vives.
- Vicens Vives, Jaume (1954-2013), *Notícia de Catalunya*, Barcelona, Vicens Vives.
- Villa García, Roberto (2021), *1917: El estado catalán y el soviét español*, Madrid, Espasa. —

**BENITO ARRUÑADA** es catedrático de organización de empresas de la Universidad Pompeu Fabra y profesor en la Barcelona School of Economics.