

**Klaus-Jürgen Nagel/Ferran Requejo**

## **El debate sobre la relación entre centro y Autonomías en España**

La transición española a la democracia liberal, que en términos generales se suele considerar un éxito, tiene también sus deficiencias estructurales, especialmente en relación al denominado “Estado de las Autonomías”. Sin duda, a través de esta nueva organización territorial, España acabó con su centralismo tradicional para convertirse en un Estado fuertemente regionalizado. Pero el proceso de descentralización persiguió una serie de objetivos que reflejan distintos valores y objetivos que, en la práctica, se contradicen.

Una descentralización política basada en objetivos funcionales de eficiencia plantea retos distintos a los de una descentralización pensada para facilitar la participación ciudadana, y ambos tipos de descentralización difieren a su vez del objetivo de lograr una “acomodación política” entre colectividades nacionales diferenciadas. En España, los logros conseguidos respecto a los dos primeros objetivos no pueden obviar los problemas aún irresueltos en relación al tercero. En el proceso de deliberación sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (2005-2006), estos problemas han vuelto a salir a la luz. El nuevo Estatuto puede significar el fin del proceso de re-centralización llevado a cabo por el último gobierno español (2000-2004), pero no parece que vayan a solucionarse, mediante los cambios estatutarios anunciados, las deficiencias en relación a la acomodación política del pluralismo nacional de las que adolece el sistema político español.

En una primera sección teórico-normativa y comparativa, discutimos la revisión de algunos valores de las democracias liberales en sociedades culturalmente diversas, y sintetizamos los principales modelos de organización territorial en las democracias. En la segunda sección, analizamos el caso del “Estado de las Autonomías” español, así como su desarrollo durante los últimos años, a partir de los elementos introducidos en las dos primeras secciones. En este contexto, tam-

bién dedicaremos atención especial al actual proceso de reforma estatutaria, en concreto, al caso catalán. El análisis concluye con algunas reflexiones críticas en torno a la descentralización del Estado y a la acomodación política de su pluralismo nacional interno.

### **1. A modo de introducción: el debate sobre el liberalismo democrático en sociedades culturalmente diversas y los distintos tipos de acuerdos federales**

En los últimos quince años, tanto la misma teoría liberal-democrática como diversos movimientos políticos prácticos<sup>1</sup> han cuestionado los implícitos “estatalistas” de carácter cultural de los estados democráticos. Ambos fenómenos han contribuido a entender mejor los límites culturales de la propia tradición política liberal-democrática, intentando a la vez, “mejorar la realización” de los valores del liberalismo democrático (libertad, igualdad, dignidad, justicia, pluralismo). Dichos fenómenos también han contribuido a corregir la tendencia habitual a tratar las diferencias culturales y nacionales internas de los estados en términos de desviaciones particularistas de un pretendido “interés general” común a todos los ciudadanos del Estado. El Estado ni ha sido, ni es, ni puede ser “neutro” en materia cultural. Ello plantea problemas de legitimidad interna y de institucionalización en el caso de estados cultural o nacionalmente diversos como España. En estos casos, el concepto de *igualdad* se contrapone conceptualmente no sólo a “desigualdad”, sino también a “diferencia”.

Hoy sabemos que las cuestiones de “justicia cultural” resultan conceptual y empíricamente irreducibles a los parámetros más clásicos de la “justicia democrática y social”. Este tipo de consideraciones preside la escisión entre, por una parte, las versiones del liberalismo político tradicional centrado en los derechos individuales y en la tolerancia pasiva del pluralismo cultural interno del Estado en la esfera privada (caracterizado habitualmente como posición del *liberalismo 1*) y, por

---

<sup>1</sup> Una tipología de los diferentes movimientos de pluralismo cultural, a partir de cinco criterios discriminadores, en Requejo 2005, cap 3; 2001b. *Cfr.* también Maiz/Requejo 2005; Gagnon-Tully 2001; Parekh 2000; Kymlicka-Norman 2000.

otra parte, un liberalismo político revisado en los términos sugeridos por el pluralismo cultural y nacional. Éste último se muestra más crítico que el anterior en relación con la regulación constitucional de las asunciones culturales implícitas en los sistemas políticos democráticos –que son siempre de carácter particular–, así como más favorable a la regulación de unas garantías constitucionales explícitas que propicien la acomodación y protección en la esfera pública del pluralismo cultural y nacional interno del Estado (*liberalismo 2*)<sup>2</sup>. La política del reconocimiento de las minorías culturales, y de los derechos colectivos al autogobierno son dos de los ámbitos más importantes realizados por el debate actual entre liberalismo democrático y pluralismo cultural. Y ambos aspectos inciden en la disputa sobre cuestiones territoriales en las democracias –en el federalismo y en los procesos de descentralización política. A diferencia de lo que ocurre en estados uninacionales, la legitimación democrática no puede llevarse a cabo a partir, simplemente, de la combinación entre el lenguaje universalista tradicional y el lenguaje del nacionalismo estatal particular característicos del liberalismo clásico. En estados plurinacionales como España, la regulación constitucional de los derechos individuales y del derecho colectivo al autogobierno resultan ser una exigencia de la misma normatividad liberal-democrática. Todo ello tiene repercusiones institucionales en el ámbito de la descentralización política y del federalismo.

El federalismo es una referencia obligada para los procesos de descentralización, si bien no agota las posibilidades normativas e institucionales de estos últimos. En términos generales, el *federalismo* es un principio de organización del poder político que quiere retener las ventajas de la unidad y de la diversidad a partir de la articulación entre dos esferas de gobierno que combinan el “autogobierno” de algunas entidades con un “gobierno compartido”. Ello se establece a través de un *pacto* o acuerdo, sea de carácter explícito o implícito, entre distintas colectividades –el término federal deriva de la palabra latina *foedus* que significa pacto. De este modo, el federalismo se asocia a una concepción *policéntrica* del poder político. A través de un acuerdo normativo establecido en pie de igualdad formal entre una serie de unidades

---

<sup>2</sup> Caracterización establecida por Ch. Taylor y M. Walzer a principios de los años noventa. *Cfr.* Taylor 1992.

que son generalmente de carácter territorial, las partes mantienen su identidad al mismo tiempo que crean una entidad general dotada también de su propia identidad para el desempeño de valores, funciones y objetivos colectivos. El establecimiento de este acuerdo, que en principio puede ser permanente, implica regular un conjunto de derechos (individuales y colectivos) y de instituciones, una división territorial del poder, y unas reglas para la toma de decisiones colectivas.

Aunque las diversas teorías políticas han interpretado el federalismo y la descentralización de forma distinta –entendiéndolos unas veces como una finalidad en sí misma, y otras como un medio para alcanzar otras finalidades, como la paz, la limitación del poder político, o la eficiencia general del sistema, y ya sea, además, priorizando la unión entre las unidades federadas o el autogobierno de estas últimas–, en la actualidad, la mayoría de analistas coincide en la conveniencia de distinguir entre el *federalismo*, en tanto que principio normativo general, los diversos tipos de *acuerdos federales* a que ha dado lugar en la política comparada, y las *federaciones* o estados federales estrictos.<sup>3</sup>

En la actualidad se acostumbra a admitir que éstas comprenden cinco características generales: a) un doble nivel de gobierno, en el que cada nivel dispone de poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales (a diferencia de los estados regionales, el territorio de la federación equivale aquí a la suma de los territorios de las unidades federadas); b) la existencia de procedimientos de participación de las partes federadas en el nivel federal (por ejemplo, a través de una segunda cámara territorial y de relaciones intergubernamentales estables); c) un árbitro institucional que resuelva los conflictos (generalmente, un tribunal supremo o constitucional); d) una reforma constitucional que requiere el consentimiento tanto de las instituciones de la federación como de una mayoría de las entidades federadas; y e) la existencia de algunos procedimientos de coordinación y de cooperación entre el nivel federal y las entidades federadas (competencias compartidas). Tanto la federación como las unidades federadas ejercen sus poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales directamente sobre los ciudadanos, cada una en su ámbito de competencias. Según sean las relaciones entre el poder federal y las dis-

---

<sup>3</sup> En este apartado sigo básicamente los estudios de Elazar 1994, 1987 y Watts 1999. Cfr: también Griffiths-Neremberg 2005.

tintas unidades federadas, las federaciones serán simétricas o asimétricas. Es importante retener que la asimetría no conlleva necesariamente un alto grado de autogobierno por parte de las unidades federadas asimétricas (Malasia). Y viceversa, la simetría es compatible con entidades subestatales con una gran capacidad de decisión y de autogobierno (EE.UU.). Finalmente, el par simetría-asimetría también debe distinguirse del carácter uninacional o plurinacional de una federación. Alemania y Australia son federaciones básicamente uninacionales (aunque la última con un contingente de población aborigen), mientras que Canadá y Bélgica son federaciones plurinacionales. Las federaciones plurinacionales suelen recoger algún grado de asimetría entre los territorios federados.<sup>4</sup>

Las *federacies* y los estados asociados consisten en un acuerdo federal establecido entre una unidad mayor y unidades mucho más pequeñas, según el cual éstas últimas retienen un grado muy elevado de autogobierno a la vez que ejercen un papel mínimo en las decisiones de la unidad mayor. Mientras en las “federacies”, el acuerdo no puede romperse unilateralmente por parte de los tipos de unidad, en los estados asociados sí que puede ser rescindido de forma unilateral por alguna de las unidades siguiendo pautas preestablecidas.

Las confederaciones consisten en acuerdos entre distintos estados con la finalidad de establecer o desarrollar objetivos específicos de una manera común (básicamente, defensa, política exterior y/o economía). El “gobierno” surgido de dichos acuerdos depende de los estados de la confederación. Se trata, por así decir, de un gobierno de “delegados” de las unidades confederadas, las cuales siempre podrán dar el acuerdo por finalizado. A diferencia de las federaciones estrictas, las instituciones confederales son de carácter intergubernamental, no siendo responsables ante los ciudadanos de forma directa, sino a través de las instituciones de sus estados respectivos. Otra diferencia la constituye la inexistencia de una “Constitución” común de los estados confederados. El acuerdo entre los mismos da lugar a un tratado que no supone la creación de una nueva entidad estatal, y que tampoco cuestiona la capacidad de decisión última de los estados.

Además de estos tres tipos básicos existen otros tipos de acuerdos federales, que se alejan, sin embargo, del federalismo estricto. En este

---

<sup>4</sup> Cfr. Requejo 2006; Stepan 1999.

grupo podríamos clasificar los estados regionales. Se trata de estados en los que el doble nivel de gobierno se establece a través de un proceso de descentralización política, garantizado por la misma Constitución del Estado. A diferencia de varias federaciones históricas (EE.UU., Suiza, Alemania, etc.) cuyo doble nivel de gobierno está vinculado a un proceso de centralización desde unidades previas e independientes, aquí lo que existe previamente es un centro único de decisión política que se descentraliza a partir de un momento determinado. Esta cesión “devolucionaria” de competencias políticas, en la práctica ha acostumbrado a ser establecida sólo para algunas regiones del Estado (Reino Unido). Por otra parte, el poder judicial, las regulaciones económicas y la fiscalidad acostumbran a permanecer en las instituciones del poder central, mientras que en el proceso de reforma constitucional el papel de las instituciones “regionales” resulta marginal, o incluso inexistente.

Tanto el lenguaje como el mismo concepto de pluralismo planteado por el federalismo liberal tradicional han estado poco conectados con el pluralismo de carácter cultural y nacional. Ambos elementos inducen a una reconsideración de qué significan o pueden significar los *acuerdos federales* en sociedades cultural y nacionalmente diversas. La potencial acomodación “federal” de varios *demos* nacionales que conviven en un mismo Estado es, de hecho, uno de los retos más importantes que tiene planteado el federalismo en los inicios del siglo XXI.

## **2. Los procesos de descentralización y de acomodación “federal” del pluralismo nacional: el caso español**

### *2.1. El modelo de la Constitución de 1978: el “Estado de las Autonomías”*

A lo largo de la historia contemporánea, el Estado español estuvo básicamente organizado a partir de las premisas del modelo francés: existencia de sólo dos niveles administrativos, el poder central y un poder municipal muy disminuido políticamente, articulados ambos a partir de una concepción centralizada del Estado. Todos los intentos de articular el Estado desde premisas “regionalizadoras” –algunos muy moderados– fracasaron por distintas razones. Fue el caso de la Primera República (1873), de las Mancomunidades del período de la Restauración

(principios del siglo xx) y del “Estado integral” de la Segunda República (1931-1939). De hecho, el mismo término “federal” todavía levanta hoy oposiciones frontales en España por parte de algunas fuerzas políticas –en nombre del unitarismo “nacional” por parte de la derecha tradicional (en el pasado vinculada al catolicismo y a la monarquía), o en nombre de un unitarismo liberal homogeneizador o del jacobinismo presente en ciertas tendencias de la izquierda (fundamentalmente, en el ámbito del socialismo).

Tras la última Guerra Civil (1936-1939) y el prolongado período posterior de la dictadura franquista (1939-1975), el modelo territorial establecido con la Constitución de 1978 ha evolucionado en paralelo a unas condiciones de contorno muy distintas a las que existieron en períodos históricos anteriores: 1) la transición inequívoca de un Estado autoritario a una democracia liberal –a través de un acuerdo marcado por la firme voluntad de las fuerzas políticas de establecer unas reglas basadas en el consenso que las dotara de estabilidad y legitimidad; 2) la construcción de un Estado de bienestar<sup>5</sup>; y 3) el proceso de integración europea e internacional del Estado. Junto a estos objetivos, aparecía el de establecer un sistema territorial que integrara políticamente de una forma estable y definitiva a las naciones minoritarias, Cataluña y el País Vasco (y en menor medida Galicia), y a sus fuerzas nacionalistas respectivas en el sistema político del Estado. Algo nunca conseguido a lo largo de la historia española contemporánea.<sup>6</sup> En contraste con otros contenciosos históricos hoy más o menos superados –el par monarquía/república, la cuestión religiosa, el desarrollo económico y social, el proceso de internacionalización– un cuarto de siglo después del res-

---

<sup>5</sup> El gasto público ha pasado del 23% al 48% en el período 1972-2004.

<sup>6</sup> En estas tres naciones minoritarias internas existen sistemas de partidos diferenciados (más pluralistas, sobre todo en Cataluña y el País Vasco) respecto al sistema de partidos del Estado. En las tres existen, además, partidos independentistas con una fuerza electoral situada entre el 10% y el 20% del electorado (según la comunidad y el tipo de elecciones). Es de destacar la influencia del sistema electoral sobre el sistema político: a pesar de que las elecciones al Congreso español están reguladas por una fórmula formalmente proporcional, el sistema tiene efectos mayoritarios al tener cada circunscripción electoral asignado un bajo número de escaños a cubrir. El tercer partido del Estado (Izquierda Unida) es el gran perjudicado por el sistema electoral vigente. Las elecciones a los parlamentos de las CCAA ofrecen resultados mucho más proporcionales.

tablecimiento de la democracia, el único tema políticamente no resuelto sigue siendo el contencioso “histórico” del modelo territorial asociado a la plurinacionalidad del Estado.

A partir de los acuerdos federales señalados, es fácil comprobar cómo el “Estado de las Autonomías” español supone una concreción atípica y un tanto ecléctica dentro de la política comparada. Entre los principios explícitamente reconocidos en el Título Preliminar de la Constitución de 1978 se encuentran los de unidad, autonomía y solidaridad. El resultado ha sido el establecimiento de un Estado descentralizado –llamado habitualmente “Estado de las Autonomías”– que comparte con las federaciones sobre todo dos elementos comunes: 1) la descentralización está diseñada para todas las subunidades territoriales, y no sólo para algunas de ellas. Es decir, la suma de los territorios dotados de una autonomía política constitucionalmente garantizada –en la actualidad 17 “Comunidades Autónomas” (CCAA) más dos ciudades del norte de África, Ceuta y Melilla (ciudades autónomas)– equivale al conjunto del territorio del Estado; y 2) la existencia de un Tribunal Constitucional como árbitro supremo de la constitucionalidad de las leyes y de los conflictos de competencias entre las instituciones del Estado (las CCAA no intervienen, sin embargo, en el nombramiento de sus 12 magistrados).<sup>7</sup>

Pueden señalarse, no obstante, otros elementos que alejan al caso español de las federaciones liberal-democráticas de los países desarrollados:

1. *Las unidades constituyentes.* Las CCAA no son unidades constituyentes. La Constitución de 1978 establece que el “pueblo español” es el único sujeto de la “soberanía nacional” (art. 1.2), a la vez que proclama una pretendida “indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2). Las CCAA no tienen un poder constituyente exclusivo para reformar

---

<sup>7</sup> Los 12 magistrados, elegidos para un período de nueve años y renovados por tercios cada tres años, son elegidos de la forma siguiente: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría cualificada de tres quintos (cámara baja del parlamento central llamado Cortes Generales); cuatro a propuesta del Senado (cámara alta del parlamento central) también por tres quintos de la cámara; dos a propuesta del gobierno central; y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (órgano de gobierno de los jueces). Ninguna de estas instituciones está actualmente relacionada con el modelo territorial autonómico. Una aproximación al Estado Autonomístico concebido como una variedad de carácter federal, en Aja 1999, Moreno 1997.

sus Estatutos de Autonomía (que son normas “pactadas” entre las CCAA y el Estado).

2. *La división de poderes.* El poder central mantiene su hegemonía a partir de a) las denominadas “leyes de bases”, de aplicación en todo el Estado y cuyo contenido no está fijado (indeterminación que impide un control jurisdiccional eficiente); b) de las disposiciones transversales de competencia estatal (ordenación general de la economía; condiciones básicas para el ejercicio de los derechos); c) de la invocación a los efectos supraterritoriales del ejercicio de las competencias; y d) de las reservas de ley que incluyen las “leyes orgánicas” relacionadas con los derechos constitucionales (que incluyen la educación).

3. *El Poder Judicial.* En contraste con los poderes legislativo y ejecutivo, el Estado de las Autonomías no ha tenido prácticamente incidencia en la estructura y funciones del poder judicial. Este último sigue básicamente los parámetros de un Estado unitario (a pesar de la existencia de los “Tribunales Superiores de Justicia” en las CCAA, cuya posición es subordinada al Tribunal Supremo). El poder judicial no ha seguido los parámetros del proceso de descentralización del Estado.

4. *El Senado.* La cámara alta no está vinculada a las CCAA. En contra de lo que mantiene la Constitución española, el Senado actual no puede ser considerado como una “cámara de representación territorial”. La mayoría de senadores son elegidos por las “provincias”, unas divisiones administrativas que datan del siglo XIX con poca entidad política.<sup>8</sup>

5. *La fiscalidad.* El “Estado de las Autonomías” se encuentra muy alejado de cualquier modelo de federalismo fiscal. La mayoría de los impuestos son establecidos y recogidos por el poder central. La excepción la constituyen las CCAA de El País Vasco y Navarra al estar dotadas de un acuerdo fiscal asimétrico (*concierto económico*) fundamentado en unos “derechos históricos” preconstitucionales (*fueros*). Dicho acuerdo asimétrico obedece incluso a una lógica de carácter más confederal que federal.

---

<sup>8</sup> La reforma del Senado es uno de los cuatro puntos anunciados por el gobierno central para una próxima reforma constitucional, junto a la mención de la Unión Europea –España no era miembro de las Comunidades Europeas cuando se aprobó la Constitución en 1978–, la inclusión del nombre de las CCAA, y la reforma del precepto que establece la prioridad de los hombres sobre las mujeres en la sucesión de la Corona.

6. *La política europea*. Las CCAA no son consideradas como actores políticos en relación con las instituciones de la UE, en contraste con lo regulado por algunas federaciones europeas (Alemania, Bélgica).

7. *La reforma constitucional*. Las CCAA no participan en el proceso de reforma. Esta se mantiene unilateralmente en manos del parlamento central (*Cortes Generales*) y, en su caso, del conjunto de los ciudadanos del Estado a través del referéndum.

La conclusión es que el “Estado de las Autonomías”, en su actual desarrollo, difícilmente puede ser considerado en términos estrictos como una “federación”. A pesar del hecho de que las CCAA están dotadas de un alto grado formal de autonomía en algunas áreas, las características básicas del modelo están predominantemente basadas en una lógica más regionalizadora que estrictamente federal. El sistema constitucional atribuye 1) competencias importantes al poder central (art. 149), así como unos principios que permiten a este último intervenir en nombre de la “coherencia” y “solidaridad” del sistema (art. 138, 139); junto con 2) regulaciones a favor de la autonomía –reconociendo capacidad legislativa a las CCAA y control exclusivamente jurisdiccional. El artículo 2 de la Constitución distingue entre “nacionalidades y regiones”, una distinción potencialmente fuente de regulaciones asimétricas, si bien, en términos generales, no ha sido desarrollada posteriormente (se trata a todas las unidades como “Comunidades Autónomas”). Por otra parte, el Estado de las Autonomías no ha instituido mecanismos de coordinación o de cooperación entre los dos niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales estables, segunda cámara “federal”, participación en la política europea, posibilidad de establecer relaciones horizontales entre CCAA, cooperación en instituciones como el Tribunal Constitucional, la Agencia Tributaria, el Consejo General del Poder Judicial, etc.).

La cuestión política más decisiva del sistema español, sin embargo, y que se encuentra, de hecho, aún por resolver, es de un cariz distinto al de la descentralización: la acomodación política del pluralismo nacional (y lingüístico) existente en el Estado.<sup>9</sup> Puede decirse que el mayor

---

<sup>9</sup> Para una aproximación a la acomodación de sociedades nacionalmente plurales desde la perspectiva de la teoría política, *cf*: Requejo 2001a. *Cf*: también McGarry 2005, Kymlicka 2001.

defecto del diseño constitucional actual del Estado de las Autonomías es que pretende solucionar a la vez dos cuestiones distintas a través de las mismas técnicas de ordenación territorial: la descentralización de un Estado, y la articulación de su plurinacionalidad. Esta mezcla de perspectivas preside las limitaciones del modelo actual, y se yuxtapone a la confusión, incluso terminológica del texto constitucional, entre el Estado y uno de sus poderes territoriales: el poder central.

## 2.2. *Descentralización y plurinacionalidad. Las fases del desarrollo constitucional*

La Constitución estableció dos vías de acceso al autogobierno —una más rápida (art. 151) y otra más lenta (art. 143)— según si las “comunidades” ya habían o no detentado autonomía política en períodos históricos anteriores (Segunda República: 1931-1939). Se establece, así, una *asimetría* de carácter *transitorio* en el acceso al nivel máximo de autogobierno por parte de las CCAA. Sin embargo, el diseño competencial final se perfiló con caracteres potencialmente simétricos, caso de que las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía política por la vía lenta mostrasen, como era de esperar y así ha sido a partir de la década de los años noventa, la voluntad de acceder al máximo nivel de autogobierno. La excepción son los a veces denominados “hechos diferenciales”, un conjunto heterogéneo de cuestiones no necesariamente vinculados al carácter plurinacional del Estado, que requieren un tratamiento específico (lenguas propias, insularidad, derecho civil, foralidad, etc.). A nivel institucional la autonomía política de las CCAA se visualiza a través de tres instituciones de gobierno vinculadas al sufragio de los ciudadanos: el Parlamento, el gobierno y el presidente de la Comunidad Autónoma. La complejidad del diseño constitucional admite además la posibilidad de que el poder central delegue materias de su competencia a determinadas CCAA (art. 150.2). Por otra parte, la característica legal más *asimétrica* la constituye el mencionado *concierto económico* del que disponen el País Vasco y Navarra a partir de los “derechos históricos de los territorios forales” (disposición adicional 1ª de la Constitución).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. Herrero de Miñón 1998.

En el desarrollo práctico del Estado de las Autonomías español, más allá de las disposiciones constitucionales, podemos considerar la existencia de cinco fases diferenciadas entre 1978 y el año 2006:

1) *Fase constituyente (1978-1981)*. Corresponde a la negociación del texto constitucional y de los “Estatutos de Autonomía” con gobiernos en minoría de la UCD.<sup>11</sup> Estos últimos se aprueban en un período relativamente corto: cuatro años, siendo los primeros los Estatutos vasco y catalán (ambos aprobados con un amplio consenso en 1979). En esta fase, ni el modelo de descentralización efectivo ni la articulación de la plurinacionalidad del Estado se plasman en una “solución constitucional” al no ser éstos temas resueltos durante la transición política (recuérdese que una de las condiciones políticas de contorno de este período era la amenaza latente de golpes de Estado por parte de un ejército vinculado a la Guerra Civil y a la etapa franquista, amenaza finalmente concretada en el, en principio, fracasado intento de febrero de 1981).<sup>12</sup> El resultado de esta fase puede caracterizarse como un marco de procedimiento para la descentralización política, susceptible de varios desarrollos a partir de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que remiten a una posterior evolución legislativa. Dicha evolución ha estado condicionada por el elevado número de unas Autonomías políticas que no están nombradas ni definidas específicamente en la Constitución y que difieren en buena medida en términos demográficos, territoriales y culturales.

2) *Fase de los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992*. Fase presidida por los gobiernos de UCD en 1981-1982 y de mayoría absoluta del partido socialista –formal o en términos prácticos entre 1982 y 1993– durante la cual se establecen unos pactos en materia autonómica por parte de

---

<sup>11</sup> UCD: Unión de Centro Democrático. Organización protagonista de la transición a la democracia, presidida por Adolfo Suárez –líder procedente del régimen franquista– que agrupaba a múltiples organizaciones políticas de distinta tendencia (demócrata-cristianas, socialdemócratas, vinculadas al régimen anterior, etc.) y que desapareció tras una crisis interna en 1982.

<sup>12</sup> Otros elementos de contorno de la transición política en España en la segunda mitad de los años setenta fueron la dirección del proceso por élites surgidas del sistema franquista y una debilidad de las fuerzas de la oposición (socialistas, comunistas y fuerzas nacionalistas de las minorías).

los dos mayores partidos de ámbito estatal (UCD-PSOE en 1981 y PSOE-PP en 1992). En el pacto de 1981, además de ratificarse la generalización del proceso autonómico desde las premisas de las “preautonomías” establecidas antes de la Constitución, se impulsa una lectura centralizadora del desarrollo autonómico a partir de la aprobación de la famosa LOAPA (ley de armonización del proceso autonómico), declarada posteriormente en buena parte inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 1983, así como de unas “leyes de bases” –cuyo contenido no está constitucionalmente delimitado– por parte de las instituciones centrales (universidades, función pública, gobierno local, etc.). Durante los años ochenta se establece la separación entre dos tipos de CCAA: 1) las que acaban ostentando un mayor nivel de autonomía, en algunos casos tras un complicado proceso. Estas incluyen, además de Cataluña y el País Vasco, a Galicia, Andalucía, Canarias, Navarra y Valencia; y 2) las otras diez CCAA tendrán de momento un nivel de autogobierno inferior. En contraste con una primera interpretación de las “bases” como meros principios legislativos no aplicables directamente, durante los años ochenta se desarrolla su interpretación como acuerdos legislativos plenos que establecen regulaciones detalladas. Una de las consecuencias de ello fue un creciente proceso conflictivo de judicialización del desarrollo autonómico durante esta década, que implicó una intensa y sólida intervención por parte del Tribunal Constitucional. Con el pacto de 1992 entre el PSOE y el PP se decidió extender a todas las CCAA el nivel de autogobierno ya detentado por las siete CCAA de mayor nivel de autogobierno, a través de leyes de transferencia y de la reforma de los Estatutos de Autonomía respectivos (tendencia hacia la simetría del sistema). La perspectiva de la plurinacionalidad seguirá estando ausente en los desarrollos constitucionales de este período. El resultado final de esta fase ha sido el establecimiento de un modelo de descentralización política limitada, en parte inspirada en el modelo alemán, con la introducción de la lógica de las asimetrías de los “hechos diferenciales” dentro de una lógica potencialmente simétrica para todas las CCAA.

3) *Fase de los acuerdos parlamentarios con partidos nacionalistas de las minorías nacionales (PNV, CiU) (1993-2000).*<sup>13</sup> Es un período

---

<sup>13</sup> PNV: Partido Nacionalista Vasco (partido nacionalista de centro-derecha); CiU: Convergència i Unió (coalición de dos partidos nacionalistas catalanes de centro-

vinculado a los traspasos mencionados a las diez CCAA que tenían un nivel menor de autogobierno en el período anterior, y a la falta de mayoría absoluta por parte de la primera fuerza estatal (PSOE entre 1993-1996, PP entre 1996 y el año 2000) que requirió apoyos parlamentarios en la cámara baja del parlamento central (Congreso de los Diputados) para garantizar la estabilidad del gobierno (governabilidad). Se trata, pues, de una fase presidida por acuerdos parlamentarios bilaterales (no de gobierno) entre los dos principales partidos nacionalistas subestatales (CiU, PNV), y el primer partido de ámbito español que gobierna en minoría (PSOE primero, y PP posteriormente). En ella se completan las transferencias de educación no universitaria a todas las CCAA (1999). En 1998, la organización armada vasca ETA declaró una tregua que coincidió con el denominado “pacto de Lizarra” entre las fuerzas nacionalistas del País Vasco, cuya potencial idoneidad para terminar con la cuestión de la violencia quedó truncada por la reintroducción de atentados un año después. En esta fase se visualiza que el funcionamiento práctico del Estado de las Autonomías depende del hecho coyuntural de los resultados que se producen en las elecciones al parlamento central –y dentro de él, los resultados al Congreso–, y no en mecanismos constitucionales estables. Por otra parte también queda patente la precaria defensa del autogobierno de las CCAA ante el Tribunal Constitucional –al estar en buena parte “desconstitucionalizado” el reparto de las competencias materiales y establecer los Estatutos las competencias de las CCAA en términos genéricos (sin concreción en submaterias específicas).

4) *Fase de la mayoría absoluta del Partido Popular (2000-2004)*.<sup>14</sup> Período en el que además de completarse la transferencia de la sanidad a todas las CCAA (2001), el gobierno del PP establece una serie de pactos en algunas materias de Estado con el principal partido de la opo-

---

derecha: Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya). Tanto PNV como CiU han sido partidos de gobierno en las respectivas CCAA, entre 1980 y 2003 en el caso de CiU, e ininterrumpidamente desde 1980 hasta la actualidad en el caso del PNV, a través de distintas coaliciones, sea con el partido socialista, sea con EA (Eusko Alkartasuna, escisión del PNV en los años ochenta de carácter independentista) o con Ezkerria Batua (organización vinculada a la estatal “Izquierda Unida”, liderada por el Partido Comunista).

<sup>14</sup> Cfr. Nagel 2002, 2003, 2005.

sición (PSOE). Entre dichas materias se encuentra la reforma del sistema de financiación de las CCAA llamadas de “régimen común” (todas menos el País Vasco y Navarra), así como la política antiterrorista. En relación a la política territorial, esta fase estuvo marcada por los intentos de recentralización de algunas materias (educación, lengua, universidades), articulados con un lenguaje neonacionalista español de carácter uniformizador que provocó tensiones importantes entre gobierno central del PP con las instituciones de las naciones minoritarias. En el País Vasco se produjo, además, una división política y social del país que enmarcó las polarizadas elecciones al Parlamento vasco del año 2001. Estas últimas se realizan con una muy alta participación (cerca al 80%) saliendo reforzada la alianza nacionalista PNV-EA que gobernará dirigida por el *lehendakari* Ibarretxe (presidente de Gobierno vasco) en coalición con el minoritario partido EB (Ezquierda Batua) (partido federalista asociado a la organización española Izquierda Unida). La reforma de la ley de partidos por parte del gobierno central de acuerdo con el PSOE permite la ilegalización de Batasuna, partido político considerado el brazo político de ETA, que cuenta con presencia parlamentaria. Esta ilegalización impide a Batasuna presentarse a las elecciones municipales de 2003, a las elecciones generales españolas de 2004 y a las elecciones al Parlamento vasco del año 2005.<sup>15</sup> La propuesta política conocida como “Plan Ibarretxe”, impulsada por la coalición PNV-EA, de iniciar un proceso de “libre asociación” con España a partir del marco legal existente preside la consolidación de los dos bloques entre los partidos y las organizaciones sociales del País Vasco. Tras aprobarse esta propuesta por mayoría absoluta del Parlamento vasco (diciembre 2004), ésta fue rechazada posteriormente por el Congreso español, en una sola sesión, por considerarse inconstitucional (marzo 2005). En Cataluña, el gobierno minoritario de CiU establece un pacto parlamentario con el PP (1999-2003) que le aseguró estabilidad parlamentaria en Cataluña, aunque no supuso avances en el reconocimiento de la plurinacionalidad ni en el nivel del autogobierno catalán, sino que convivió con un clima de creciente enfrentamiento

---

<sup>15</sup> En las elecciones al Parlamento vasco del año 2005, Batasuna recomendó el voto al hasta entonces marginal Partido Comunista de las Tierras Vascas, que obtuvo alrededor de 150.000 votos y 9 diputados.

político entre el poder central y las instituciones catalanas. A finales del año 2003, las elecciones al Parlamento de Cataluña se saldaron con la formación de un nuevo gobierno de coalición entre el Partido Socialista de Cataluña (PSC), Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), tras 23 años de gobierno de CiU presididos por Jordi Pujol.<sup>16</sup> Durante la campaña electoral catalana de noviembre del año 2003, Rodríguez Zapatero, en condición de candidato del PSOE a presidente del gobierno español, había ayudado a sus compañeros del PSC prometiendo que, en caso de tener el PSOE mayoría en el Congreso, se aceptaría sin cambios la propuesta de un nuevo Estatuto Catalán si ésta tuviera una mayoría indiscutible en la cámara catalana.<sup>17</sup> No se esperaba entonces que estuviera en condiciones de cumplir con su palabra ya que no se preveía en ese momento un triunfo en las elecciones generales de 2004.

5) *Fase de mayoría relativa del PSOE (a partir de 2004)*.<sup>18</sup> Fase iniciada con la conmoción política que supuso el atentado perpetrado por una organización islámica (11-M: 11 de marzo de 2004), que incidió en el resultado final de las elecciones generales celebradas tres días después, favorables al partido socialista. Se trata de una fase actualmente en desarrollo presidida por una política de pactos parlamentarios entre el partido socialista y otros grupos de izquierda (IU; ICV; ERC)<sup>19</sup>, así como por el anuncio de reformas del modelo de financiación de las CCAA, de los Estatutos de algunas CCAA, y de la misma Constitución, si bien, la reforma de ésta última se ha anunciado será muy limitada: parece que sólo afectará a los cuatro aspectos mencionados con anterioridad y previsiblemente no se realizará hasta la siguiente legislatura caso de seguir el PSOE en el gobierno central. Tras el rechazo del Plan Ibarretxe por parte del Congreso español y las elecciones al Parla-

---

<sup>16</sup> CiU sigue siendo, no obstante, la fuerza política con más parlamentarios (46), frente al PSC (42), ERC (23), PP (15) e ICV (9), a pesar de que el PSC obtuvo unos pocos votos más que CiU (algo que también se produjo en el año 1999). La reforma prevista de la ley electoral catalana es uno de los puntos en que se hace más difícil llegar a un consenso por parte de las fuerzas políticas.

<sup>17</sup> No como la propuesta vasca, con escasisima mayoría al parlamento vasco, que el Congreso ni había aceptado a trámite.

<sup>18</sup> Cfr: Nagel 2005.

<sup>19</sup> IU: Izquierda Unida; ICV: Iniciativa per Catalunya-Verds; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.

mento vasco (abril 2005) que reflejaron un empate entre los partidos de referencia vasca y española<sup>20</sup>, se ha iniciado en España un período de reformas políticas protagonizado, en una primera fase, por la reforma de algunos Estatutos de autonomía (leyes constitucionales). El segundo gran elemento de reforma lo constituye el sistema de financiación de las CCAA en un sentido más federalizante.

### 3. El caso del Estatuto catalán (2004-2006)

El proceso de reforma estatutaria más decisivo, por su previsible ejemplaridad, es el de Cataluña. En febrero de 2004, una comisión del Parlamento catalán empezó a poner manos a la obra. Inesperadamente, la victoria socialista en las elecciones del 2004 abrió lo que entonces parecía una “ventana de oportunidad” para poner a prueba la palabra de Rodríguez Zapatero. Parecía posible que la “España plural” gobernada por los socialistas incluyera el reconocimiento de la plurinacionalidad.

19 meses se necesitaron para llegar a propuesta definitiva del Parlamento catalán. Hacía falta llegar a una mayoría de dos tercios en el Parlamento –por lo menos faltaba el voto afirmativo de los diputados de *Convergència i Unió*, que solamente se consiguió en el último momento. Finalmente, el Parlamento catalán aprobó un proyecto de reforma por una muy amplia mayoría (120 diputados sobre 135) (septiembre 2005).

Según los datos de un estudio del Institut Opina realizado en otoño de 2005 por encargo de la Generalitat, un 71,4% de los catalanes opinaron que Cataluña necesitaba un nuevo Estatut. Un 60,4% estaban de acuerdo en definir a Cataluña como Nación dentro del Estado español (31,5% no estaban de acuerdo). Un 79,7% pidieron una igual consideración para la lengua catalana que para la castellana; un 83,3% opinaron que Cataluña fuera bastante o muy solidaria con el resto del Estado. En todo caso, una gran mayoría, el 75,8% creía que el nuevo Estatuto

---

<sup>20</sup> La coalición PNV-EA pasa de 33 a 29 diputados, mientras la suma de partidos estatales (PSOE y PP) pasa de 32 a 33. El resto de escaños se reparte entre los 9 mencionados del Partido Comunista de las Tierras Vascas, los 3 de *Ezquerria Batua*, y 1 de *Aralar* (escisión de *Batasuna* que rechaza la violencia de ETA) (*Batasuna* tenía 7 diputados en el parlamento anterior).

significaría una mejora en la vida de los catalanes (16,6% en contra de esta opinión).<sup>21</sup> Por otra parte, según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas<sup>22</sup>, un instituto del gobierno español, un 64,7% de los encuestados consideraron bastante o muy necesario reformar el Estatuto. Sobre la cuestión sobre si reformar el texto del Parlamento o no, la media (en una escala de 0 = no tocar, a 10 = cambiar todo el texto) era 4,72. Un 44,7% concebían Cataluña como nación, un 40,4% como región, y un 10,4% ni una cosa ni otra. El 75,2% apoyaba el derecho y el deber de conocer el catalán, y el 79,7% el de hacerlo con el castellano. Como modelo de Estado, un 4,5% preferían un Estado sin Autonomías, 23,5% con Autonomías “como ahora”, un 48% un Estado donde las Autonomías tuvieran más autonomía, mientras que un 20,7% era partidario de un Estado que reconociera la posibilidad de la independencia. El 7,7% describieron su identidad como sólo española, el 8,2% más española que catalana, el 44,8% tan catalana como española, el 23,4% más catalana que española, y el 14,3% únicamente catalana.

El día 2 de noviembre de 2005, el Congreso español aceptó a trámite la propuesta catalana. Se superó la barrera, que, pocos meses antes, no había podido superar la propuesta vasca del Plan Ibarretxe. Conjuntamente, tres representantes de lo que por aquel entonces pareció un “cuatripartito” (los tres partidos del gobierno catalán y CiU) defendieron la propuesta del Parlamento de Cataluña en el Congreso español. Solamente el PP votó en contra. Éste último recurrió ante el Tribunal Constitucional por suponer que la propuesta implicaba una reforma encubierta de la Constitución y, por tanto, otro procedimiento (recurso rechazado por el Tribunal en marzo de 2006 con mayoría de 7:5 magistrados). Rodríguez Zapatero anunció enmendar “en positivo” el texto, para que el PSOE pudiera aceptar el texto (retractándose, por tanto, de la promesa hecha durante la campaña electoral catalana de 2003).

La aceptación a trámite de la propuesta desencadenó diversas campañas en contra del Estatut, que se han prolongado durante los años 2005 y 2006. El PP *took to the streets* y convocó una gran manifestación que tuvo lugar en Madrid el día 3 de diciembre.<sup>23</sup> Se proclamó que

---

<sup>21</sup> Publicado en el diario *Avui*, 30/10/2005.

<sup>22</sup> 920 entrevistados, encuesta llevada a cabo entre el 2 y el 31 de diciembre de 2005. Resultados publicados por la prensa, por ejemplo *Avui*, 24/02/06.

<sup>23</sup> Véase *La Vanguardia*, 4/12/2005.

la única nación era la española. A pesar de su escenificación como manifestación pro-Constitución y no anti-Estatut o anticatalana, también se vitoreó a la COPE, la emisora de los obispos españoles, que, sobre todo desde Federico Jiménez Losantos y César Vidal, había atacado tanto al gobierno tripartito como al Estatut catalán. Para los periodistas mencionados, el Estatut significa “la mayor amenaza para la democracia desde la aprobación de la Constitución” (César Vidal, 24.6.05); o el final de las libertades democráticas para sustituirlas por un “régimen nacionalsocialista” (César Vidal, 24.9.05); donde gobernarían “pistoleros de Terra Lliure” (Jiménez Losantos, 13.6.05), y una ERC “compuesta por terroristas sin arrepentir” mimados por su entorno (Jiménez Losantos 27.9.05).<sup>24</sup> Desvinculado del PP, pero apoyado por la COPE y otros medios, alguna cadena de supermercados, se organizó un boicot a productos y empresas catalanes que causó una disminución de ventas del cava catalán en España.<sup>25</sup> Se sacaron, otra vez, los mitos sobre una supuesta persecución del castellano en Cataluña, que cuajaron también entre políticos particulares del PSOE (Paco Vázquez, alcalde de La Coruña, actualmente embajador español en el Vaticano, también habló de limpieza lingüística).<sup>26</sup> Los líderes del PP anunciaron movilizaciones si el término “nación” figuraba en el Estatut, aunque sea en el preámbulo, y Acebes, número dos del PP, reprochó a Zapatero que “se preste a perseguir el castellano en Cataluña”.<sup>27</sup> A la fundación FAES del ex-presidente Aznar, se quería unir la Fundación para la Defensa de la Nación Española, iniciada por el vice-presidente del Parlamento europeo, el catalán Vidal-Quadras, para cultivar el patriotismo, afirmar España como nación, y fomentar la cohesión de la sociedad

---

<sup>24</sup> Cfr. *Avui*, 22/12/2005.

<sup>25</sup> Las ventas de cava catalán durante el año 2005 cayeron en 8%, las ventas de cava español no catalán crecieron en 93% (se vendió cava catalán con etiqueta de otros territorios), las de champán francés un 40%. Cfr. *Avui*, 7/2/06.

<sup>26</sup> Cfr. *Avui* 21/12/05.

<sup>27</sup> “Una minoría independentista se está imponiendo a 40 millones de españoles y se persigue un idioma, el castellano, que hablan 450 millones de personas” (*La Vanguardia*, 13/1/06). En la prensa alemana, la *FAZ* se hizo eco de estas afirmaciones. El grado de absurdidad máximo se culminó con el artículo de Paul Ingendaay (*FAZ*, 17/01/2006), inventando una “policía lingüística” catalana que (con analogía a la política de la sharia islámica) sometería a la población a un sistema rígido de control.

española. Al mismo tiempo, el moderado líder del PP catalán, Josep Piqué, quedó marginado de la línea imperante de su partido, el cual abogó por fomentar el tema del supuesto peligro a la “integridad de España”. Se usó también el modelo de reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana, donde los dos grandes partidos, el PP gobernante en la Comunidad y el PSOE, habían llegado a un acuerdo que permitió a dicho proyecto adelantarse en el Congreso y servir de ejemplo “positivo” para escenificar que, al PSOE, también le quedaría la alternativa de un acuerdo con los populares.<sup>28</sup>

Mientras tanto, las negociaciones se estancaron continuamente, sobre todo en asuntos financieros. El supuesto “cuatripartito” catalán mostró cada vez más su desunión, a causa de la rivalidad entre los partidos catalanistas, pero también como resultado del doble rol de los representantes del PSC como miembros de un partido catalán federado con el PSOE. Miembros del gobierno español socialista (el ministro de Defensa José Bono) y presidentes de Comunidades Autónomas socialistas (Rodríguez Ibarra) rechazaron el reconocimiento nacional de Cataluña que la propuesta catalana preveía. Los presidentes de Andalucía, Manuel Chaves, y de Extremadura, José Rodríguez Ibarra<sup>29</sup>, también criticaron las propuestas del modelo de financiación previsto en el Estatut.

El día 6 de enero de 2006, el general José Mena Aguado, comandante en jefe del Ejército de Tierra, criticó duramente el Estatut, en primer lugar, por exigir el conocimiento del catalán y, también, por establecer un poder judicial propio. Recordó que, según la Constitución, las fuerzas armadas tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad y el ordenamiento constitucional.<sup>30</sup> El “ruido de sables” (la amenaza con la intervención del ejército según el artículo 8 de la Constitución) continuó algunos días. Políticos líderes del PP como Gabriel Elorriaga (secretario de comunicación del partido) interpretaron las declaraciones de Mena y otros militares como “reflejo del tiempo que estamos viviendo”. El líder de la oposición, Rajoy, líder del PP, criticó a Zapatero por haber creado las

---

<sup>28</sup> También se progresó algo en el debate de las propuestas balear y gallega.

<sup>29</sup> Rodríguez Ybarra abogó por hacer fracasar el proceso. *Cfr. Avui*, 20/01/06.

<sup>30</sup> *Cfr. La Vanguardia*, 7/01/06.

circunstancias que motivaron a Mena y a otros militares a hacer sus declaraciones.<sup>31</sup>

La segunda fase de las negociaciones en la Comisión empezó con el acuerdo entre Zapatero y Mas del día 21 de enero de 2006. Después de una reunión maratónica de 7 horas, los dos líderes llegaron a un acuerdo sobre la definición de Cataluña y las cuestiones financieras, en especial la solidaridad que Cataluña debía prestar a otros territorios del Estado.

Se acordó una mejora de los ingresos de Cataluña, pero sin cambiar el modelo, es decir, sin sacar a Cataluña del régimen común, ni acercarla al régimen foral de Navarra y del País Vasco, ni aceptar la bilateralidad, ni la competencia de la nueva Agencia Tributaria Catalana para los impuestos cedidos. Cataluña recibirá, así, el 50% del IRPF (hasta ahora: 33%), 50% del IVA (35%), y 58% de los impuestos especiales sobre alcohol, carburantes, y tabaco (40%). Cataluña sigue sin participar en el impuesto de sociedades. Parece que Cataluña dependerá menos del dinero estatal, pero no queda claro cuánto recibe, ya que el crecimiento de los porcentajes será compensado, parcialmente, por la reducción o eliminación de las transferencias estatales del fondo de suficiencia, así como del desarrollo de acuerdos posteriores de carácter multilateral.<sup>32</sup> La nueva administración de los impuestos será de ventanilla única para el cliente, pero esconderá una Agencia diferenciada (catalana para los impuestos de la Generalitat, estatal para los del Estado, y consorciada para el resto). Para paliar más el déficit de financiación de Cataluña (cuyas cifras se desconocen, ya que el Estado no publica cifras oficiales, pero que según las cifras de la administración catalana, se halla entre 7 y 9% del PIB catalán, con tendencia a aumentar), el Estado garantiza durante 7 años un volumen de inversiones de acuerdo con la aportación catalana al PIB bruto español (18,5%). Actualmente, Cataluña sólo recibe entre el 11 y el 12% de las inversiones estatales. El sistema actual permite que algunas Comunidades Autónomas (en primer lugar Extremadura) puedan ofrecer más servicios a sus ciudadanos, ya que pueden gastar muchas veces más que Cataluña. En el futuro, se prevee que la solidaridad prestada no cam-

---

<sup>31</sup> *Cfr. Avui*, 7/01/06, 10/01/06, 11/01/06.

<sup>32</sup> *Cfr. Avui*, 24/01/06.

biará la ordinalidad de los ingresos entre CCAA. También se cambiarán algunos de los indicadores empleados (consideración de los costes de vida y de la inmigración). Pero Cataluña quedará supeditada al sistema común de la LOFCA y a las decisiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No parece que se avance, por tanto, hacia ningún sistema de federalismo fiscal propiamente dicho.

En cuanto al reconocimiento nacional, la definición de Cataluña como nación se eliminó del articulado del Estatuto. En el Preámbulo, que no tiene valor jurídico, se recoge el hecho de que el Parlamento catalán ha definido, de forma ampliamente mayoritaria, Cataluña como una nación, pero continúa recordando que la Constitución reconoce la realidad nacional de Cataluña en forma de nacionalidad. En el articulado, Cataluña queda, como hasta ahora, y en concordancia con los Estatutos de Euskadi, Galicia y Aragón, definida como nacionalidad.<sup>33</sup>

Como es lógico, los signatarios del Pacto lo avalan positivamente. CiU resaltó los progresos en comparación con el Estatut del año 1979, y se atribuyó el desbloqueo de las negociaciones. Según su versión, más no se podía obtener, a causa del frente común del PSC y del PSOE. También defienden al pacto el PSOE y el PSC, como también ICV, esta última sin mucho protagonismo en las negociaciones finales. Pero mientras el PSOE parece ver en el pacto el instrumento para romper con la coalición tripartita de la Generalitat catalana —que le hace daño en términos electorales—, el PSC y sobre todo el presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, prefieren el pacto con ICV y ERC a una CiU que les supera en escaños en el Parlamento catalán (aunque no en votos).

En el PP, y muchas veces en contra de la opinión del líder catalán Josep Piqué, se consideró el pacto como un “maquillaje” (Acebes)<sup>34</sup> para camuflar la continuidad de la supuesta colaboración de Zapatero con Mas, pero también con Carod (ERC) y Otegi (Batasuna). Hasta ahora, el PP ha logrado su homogeneidad interior, aunque algunas de las regiones dominadas por el partido (Madrid y Baleares, notoriamente) previsiblemente se aprovecharán de las ventajas que el acuerdo esta-

---

<sup>33</sup> “Han perdido los nacionalistas”, celebró Ibarra. *Cfr. Avui*, 23/01/06. Según el gobierno español, el acuerdo significa un progreso para una España vertebrada, cooperativa, y solidaria (*Avui*, 24/01/06).

<sup>34</sup> *Cfr. Avui*, 24/01/06.

blece para Cataluña y que seguramente se copiarán en sus respectivos Estatutos.

Continuando su línea de oposición populista, el día 25 de enero, el PP anunció una campaña para convocar un referéndum español en rechazo del Estatut, que se celebraría al mismo tiempo que la votación sobre el Estatut en Cataluña. Hasta febrero, y siempre según fuentes del partido, se reclamó haber recogido más de dos millones de firmas.<sup>35</sup> También continúa la campaña contra la supuesta “persecución lingüística” del castellano. Rajoy llegó a afirmar que se “está haciendo con el castellano lo mismo que en la época de Franco se hizo con el catalán”.<sup>36</sup>

Las competencias exclusivas catalanas ya no serán “blindadas”. Se descafeinó la creación de un poder judicial catalán. Los jueces de Cataluña, además, seguirán sin necesitar el catalán para obtener su plaza: el conocimiento del idioma del país solamente se considerará un mérito, no una condición. También se han limitado las competencias sobre inmigración que deberán coordinarse con las del Estado. Por otro lado, Cataluña participará en el proceso de selección de los miembros de varios órganos del Estado, como el Banco de España, la Agencia Tributaria, las empresas públicas del Estado con presencia en Cataluña, y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. De forma poco clara, se permite a Cataluña una representación en la UNESCO, eventualmente como miembro asociado.

En esta segunda fase de negociaciones a la ponencia, el pacto PSOE-CiU, con las adhesiones del PSC y de ICV, se mantuvo. Pero en los temas de la gestión de puertos y aeropuertos, selecciones nacionales, subvenciones al paro, paradores turísticos, CiU mantuvo posiciones propias, y en el caso del aeropuerto de Barcelona, los representantes del PSC votaron con Convergents y otros en contra de sus compañeros socialistas que representaron el Congreso (con algún miembro del propio PSC). El tema, por falta de mayoría, ha quedado fuera del texto del Estatut.

Finalmente, Zapatero y Mas pactaron el reconocimiento de la bandera, la fiesta, y el himno catalán como “nacionales”<sup>37</sup>; en cambio, el

---

<sup>35</sup> Cfr. *Avui*, 25/02/06.

<sup>36</sup> Cfr. *Avui*, 15/02/06.

<sup>37</sup> Políticos importantes del PSOE se opusieron, como por ejemplo el ministro de Defensa Bono.

PSOE y el PP suprimieron del texto toda referencia a selecciones deportivas “nacionales” de Cataluña. También se pactó un acuerdo sobre la participación catalana en los paradadores nacionales de turismo.

El día 21.03.06, el proyecto del Estatuto se aprobó en el pleno de la Comisión constitucional del Congreso, con los votos de los socialistas, de CiU, de IU-ICV: en contra votaron el PP, ERC y EA. Al mismo tiempo, en Cataluña, la fase final de negociaciones sobre el Estatut ha conllevado cambios. ERC, desplazada de la foto por el acuerdo entre CiU y PSOE, y naturalmente el partido más receloso frente a los cambios en el texto del Estatut, ha votado negativamente el texto en el Congreso.

#### **4. Conclusiones. El Estado de las Autonomías 25 años después**

La Constitución española de 1978 nació con la voluntad de establecer un modelo territorial que encauzara un proceso de descentralización a través del establecimiento de unos autogobiernos históricamente reivindicados sobre todo en Cataluña y en el País Vasco –en tanto que unas realidades nacionales minoritarias que no habían sido integradas en el sistema general del Estado. Obviamente, hoy sabemos mucho más sobre las luces y sombras que ofrece este modelo territorial que cuando se aprobaron la Constitución y los Estatutos de Autonomía hace un cuarto de siglo.

De entrada, una valoración positiva y una constatación un tanto paradójica. Por más que se haya repetido, ello no obsta para empezar señalando el avance histórico que supone el actual Estado de las Autonomías –y la Constitución que lo enmarca– en un Estado que muestra un balance bastante triste en términos liberales, democráticos y de autogobierno durante casi toda la época contemporánea. Se trata de un modelo que ha permitido salir inequívocamente de un Estado autoritario y muy centralizado. Pero ello tampoco es óbice para constatar que, tras más de 25 años de existencia, es precisamente en Cataluña y en el País Vasco, es decir, en aquellas nacionalidades que en primera instancia se quería acomodar políticamente durante la transición, donde surgen más voces de insatisfacción y de decepción con lo que ha venido a parar en la práctica el sistema autonómico.

En los análisis de política comparada referidos a democracias pluri-nacionales o plurilingüísticas de estructura federal –como Canadá, Bél-

gica o Suiza—, suelen considerarse tres objetivos a cumplir por parte de sus modelos territoriales: 1) un explícito *reconocimiento político y constitucional* de los rasgos nacionales, lingüísticos, culturales, etc. de las colectividades del Estado; 2) la regulación de un amplio *nivel de autogobierno* que permita establecer a las instituciones de las entidades subestatales, especialmente de aquéllas dotadas de características nacionales, unas *políticas propias y diferenciadas* en competencias clave (educación, sanidad, bienestar, universidades, cultura, régimen local, función pública, investigación, fiscalidad, proyección exterior de su autogobierno, etc.), así como tomar parte en el establecimiento de políticas comunes; y 3) garantizar a las entidades subestatales unos *recursos económicos* suficientes para poder llevar a término los dos objetivos anteriores.

Tras casi un cuarto de siglo de existencia, puede constatarse que, en el caso de Cataluña, el desarrollo práctico del Estado Autónomo ha resultado deficiente en los tres aspectos anteriores, mientras que el caso vasco (y Navarra), como hemos señalado, goza de una regulación económica muy satisfactoria para los intereses de estas colectividades a través de la fórmula asimétrica del concierto económico. Mencionemos algunas causas de las insatisfacciones con el modelo autonómico:

1) *El reconocimiento de la plurinacionalidad*. En términos generales, puede decirse que el objetivo de acomodar el *pluralismo nacional* del Estado español —su plurinacionalidad interna— muestra importantes deficiencias. Se trata de un Estado cuyo poder central no ha hecho suyo dicho pluralismo, es decir, no ha establecido políticas que defiendan el pluralismo nacional (y lingüístico) interno.<sup>38</sup> Así, no resulta demasiado sorprendente que segmentos importantes de la ciudadanía de Cataluña y del País Vasco (y en menor medida en Galicia) muestren de diversas formas su desapego a un Estado que no remite en sus actuaciones a su

---

<sup>38</sup> En diciembre del 2004, el gobierno central ha dado pasos para el reconocimiento formal de las lenguas españolas distintas al castellano en la Unión Europea (una realidad ampliamente plurilingüística). Por otra parte, está en discusión el uso que dichas lenguas deben tener en instituciones del Estado (principalmente en las Cortes) puesto que hasta ahora, en términos generales no está permitido su uso, aunque de momento no se ha establecido ninguna decisión al respecto y son constatables las resistencias por parte de los dos mayores partidos del Estado (PSOE y PP).

pluralismo interno. Por otra parte, la aspiración legítima de estas colectividades a gozar del máximo nivel de competencias, compatible con el funcionamiento eficaz y solidario del Estado, también dista de haberse alcanzado. Así se mantienen las dos perspectivas básicas –que enmarcan tensiones territoriales irresueltas– en la consideración del modelo autonómico por parte de los distintos actores políticos:

1a) Perspectiva de la descentralización. España se concibe como una realidad nacional única articulada en 17 CCAA que además permite una regulación de algunos “hechos diferenciales” a través de un sistema de división territorial de poder poco preciso en términos constitucionales. En este caso se plantea que lo más idóneo es acudir a aquellas técnicas que resulten más eficaces para el funcionamiento de una organización política y administrativa compuesta, pero de base homogénea (con la excepcionalidad de la financiación de las comunidades vasca y navarra). La uniformidad y la simetría serían aquí los procedimientos idóneos, ambos legitimados desde las premisas de una concepción homogeneizadora de la “igualdad” y de la “ciudadanía” democráticas, característicos del liberalismo democrático tradicional (no necesariamente federal).

1b) Perspectiva de la plurinacionalidad. España se concibe como una realidad plurinacional formada por diversas naciones que deben ser constitucionalmente reconocidas y acomodadas políticamente entre sí en términos de un autogobierno efectivo de las minorías nacionales. Aquí la idoneidad política pasa por fórmulas capaces de articular de manera diferenciada la diversidad de características nacionales y culturales existente en el Estado. De acuerdo con los modelos que ofrece la política comparada, ello parece hacer conveniente la introducción de asimetrías legales o acuerdos de carácter confederal en los ámbitos simbólicos, institucionales, y competenciales de las distintas realidades nacionales del Estado, así como una consideración más plural de los conceptos de igualdad y de ciudadanía que los propiciados por las concreciones homogeneizadoras del liberalismo democrático tradicional.

2) *El autogobierno*. Los criterios utilizados en la Constitución de 1978 para el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA resultan muy indeterminados. Ello ha conducido a que el autogobierno de estas últimas esté en buena medida “desconstitucionalizado”, es decir,

que se halle sometido al vaivén de las mayorías resultantes en las elecciones al parlamento central, y que esté dotado de una precaria protección jurídica en el Tribunal Constitucional. Estas dos últimas características son ya, en sí mismas, un indicador de que existe algo fundamental mal resuelto en el modelo autonómico español. Se trata de un modelo que, en la práctica, ha permitido otorgar casi un “cheque en blanco” al poder central en la interpretación de cuestiones fundamentales para el autogobierno de las Autonomías durante los últimos 25 años.<sup>39</sup> Así, dicho poder ha podido establecer de forma unilateral:

*a)* hasta dónde llegan sus competencias (en algunas materias se ha aplicado el principio de “divide y vencerás”, fragmentando aspectos de competencias que eran de carácter exclusivo de las Autonomías),

*b)* hasta dónde llegan los límites de la legislación básica (que a veces incluye regulaciones detalladas en algunas materias, como la función pública, el régimen local, las universidades, etc.), que vacían de contenido el posterior “desarrollo” legislativo por parte de las Comunidades Autónomas,

*c)* una interpretación uniformizadora de las condiciones de garantía de los derechos de los ciudadanos y del contenido de las leyes orgánicas,

*d)* una interpretación expansiva de las funciones administrativas o de ejecución.

De esta manera, en la práctica, el autogobierno queda a veces reducido a ámbitos meramente intersticiales y marginales. El modelo autonómico ha devenido uniformista en prácticamente todos los ámbitos relevantes del autogobierno (educación, sanidad, función pública, régimen local, universidades, investigación, comercio, etc.). Una cuestión que es especialmente grave en el caso de Cataluña y del País Vasco, atendiendo a la clara voluntad que buena parte de los ciudadanos de dichas colectividades han mostrado y siguen mostrando por disponer de un amplio autogobierno que incluya, además, cuestiones aparecidas

---

<sup>39</sup> Este bajo nivel de autogobierno efectivo se produce a pesar de que las Autonomías gestionan alrededor del 35% del gasto público global (los municipios gestionan alrededor de un 14%) y de que comprenden unas dos terceras partes del personal de las administraciones públicas.

después de la aprobación de la Constitución, como la participación en la regulación de la inmigración o en las instituciones europeas. No es algo políticamente anecdótico que el mismo Tribunal Constitucional haya recordado en varias ocasiones que la imprecisión constitucional no permite declarar inconstitucionales buena parte de las decisiones del poder central, a pesar de su carácter notoriamente expansivo.

Por otra parte, y en contra de lo que a veces se esgrime, el Estado Autonomico no se encuentra entre los estados más descentralizados de la política comparada. Ello es así tanto si atendemos: a) al nivel de competencias de las Autonomías y, por tanto, a la capacidad de llevar a cabo políticas propias diferenciadas y con recursos económicos suficientes; b) a la capacidad de participar en el “gobierno compartido” del Estado –no existen en el caso español los mecanismos que encontramos usualmente en algunas federaciones –como un Senado territorial, comisiones intergubernamentales, etc.; c) a las garantías de defensa jurídica del autogobierno. De hecho, el Estado Autonomico no ha recogido de manera eficaz ni los patrones fuertemente asimétricos de las federaciones plurinacionales (Canadá, Bélgica<sup>40</sup>), ni los patrones del federalismo anglosajón –que tiende a atribuir las funciones legislativas y ejecutivas de una misma materia al mismo nivel de gobierno (Australia, Canadá)–, ni los mecanismos de cooperación y de ejecución desarrollados en el federalismo centroeuropeo (Alemania, Austria).

3) *El modelo de financiación.* La autonomía económica supone una condición ineludible de la autonomía política. En este terreno, y hablando del caso catalán, nos encontramos frente a un “déficit fiscal” que resulta llamativo, por lo importante de la cifra, en términos de política comparada (alrededor del 8% del PIB). La autonomía económica y fiscal de estados federados similares a Cataluña muestra cifras significativamente inferiores. Además, dicho déficit podría aumentar en los próximos años de mantenerse el sistema de financiación actual o de reformarse sólo superficialmente. Se trata de un modelo cuestionable tanto desde la perspectiva de la eficiencia económica como desde consideraciones morales de equidad, y que añade claras dificultades a la realización práctica del autogobierno en un entorno europeo y mundial crecientemente competitivo.

---

<sup>40</sup> O de otro Estado no federal, el Reino Unido.

En definitiva, pese a suponer un avance en términos históricos, el Estado de las Autonomías presenta límites de concepción y, sobre todo, de desarrollo práctico. Todo ello supone una cierta perversión del espíritu con el que se elaboró la Constitución de 1978, así como un cierto fracaso, en términos democráticos, de la acomodación del pluralismo nacional interno al Estado. Una situación que las anunciadas reformas estatutarias y del sistema de financiación podrían contribuir a corregir, especialmente si se pusieran las bases y los consensos necesarios para proceder a una interpretación más “federal” y “plurinacional” del desarrollo constitucional que el realizado durante las últimas tres décadas.

Puede decirse, así, que el Estado de las Autonomías ha funcionado de una forma relativamente aceptable en el momento de descentralizar el Estado autoritario anterior —incluidas las Autonomías que no habían reivindicado jamás tener un autogobierno propio—, propiciando la modernización del país, así como la emergencia de determinadas regiones como actores específicos que les ha posibilitado la salida de su tradicional postración política y económica. El modelo autonómico ha permitido, además, una mayor igualación entre las rentas medias de los distintos territorios del Estado.<sup>41</sup> Pero con la misma claridad también puede decirse que es un modelo que presenta deficiencias estructurales en relación al reconocimiento y acomodación de la plurinacionalidad del Estado, especialmente en relación a Cataluña y al País Vasco. Una regulación adecuada de esta acomodación resulta contradictoria con tratar a los *demos* nacionales en términos de “regiones autónomas españolas”.<sup>42</sup> Diluir el pluralismo nacional en la noción más amplia de los “hechos diferenciales” no es precisamente una ayuda en el momento de situar la cuestión. Un Estado plurinacional no es la suma de una serie de hechos diferenciales de carácter lingüístico, geográfico, de tradición jurídico-civil, etc. La conclusión es que en este tema sigue existiendo algo mal resuelto de carácter sustantivo, y no sólo procedimental, en el actual sistema político español relacionado 1) con la falta de claridad en la división territorial de poderes en que se basa la descentralización,

---

<sup>41</sup> Una cuestión distinta es la evolución de las desigualdades dentro de cada CA.

<sup>42</sup> En el anexo adjunto se establecen las bases de un modelo territorial alternativo que he denominado “federalismo plurinacional”. He desarrollado este punto en Requejo 2005, caps. 5 y 6.

y 2) con la falta de un planteamiento explícito de técnicas que permitan acomodar un país que es nacionalmente diverso. Se trata de déficits que las reformas en curso podrían ayudar a mitigar, si bien, como demostró el camino del Estatuto Catalán, los límites constitucionales impiden una solución profunda y estable tanto de la descentralización como de la acomodación política del pluralismo interno del Estado.

## Bibliografía

- AJA, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid.
- ELAZAR, D. (1987): *Exploring Federalism*. Tuscaloosa.  
— (2<sup>a</sup>1994 [1991]): *Federal Systems of the World*. Essex.
- GAGNON, A./TULLY, J. (eds) (2001): *Multinational Democracies*. Cambridge.
- GRIFFITHS, A./NEREMBERG, K. (eds.) (2<sup>a</sup>2005 [2002]): *Handbook of Federal Countries*. Montreal/Kingston/London/Ithaca, Forum of Federations.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1998): *Derechos históricos y Constitución*. Madrid.
- KYMLICKA, W. (ed.) (2001): *Politics in the Vernacular*. Oxford.
- KYMLICKA, W./NORMAN W. (eds) (2000): *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford.
- MAÍZ, R./REQUEJO, F. (eds) (2005): *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. London.
- MCGARRY, J. (2<sup>a</sup>2005 [2002]): “Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities”, en: Griffiths, A./Neremberg, K. (eds.): *Handbook of Federal Countries*. Montreal&Kingston/London/Ithaca, Forum of Federations, pp. 416-447.
- MORENO, L. (1997): *La federalización de España: poder político y territorio*. Madrid.
- NAGEL, K.-J. (2002): “Perspektiven föderaler Ordnungsmodelle in Europa: Der Fall Spanien”, en: Udo Margedant (ed.): *Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II (= Zukunftsforum Politik, hg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 51)*. Sankt Augustin, pp. 30-47.
- (2003): “Die ‘Autonomisierung’ Spaniens – ein abgeschlossener Prozess?”, en: *Jahrbuch des Föderalismus 2003*. Baden-Baden, pp. 222-232.
- (2005): “Verfassungs- und Statutsreformen in Spanien: ein föderalistischer Frühling?”, en: *Jahrbuch des Föderalismus 2005*. Baden-Baden, pp. 458-474.
- PAREKH, B. (2000): *Rethinking Multiculturalism*. London.

- REQUEJO, F. (ed.) (2001a): *Democracy and National Pluralism*. London/ New York (versión española: *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: 2002).
- (2001b): “National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy”, en: *Perspectives on European Politics and Society*, v. 2, 2, August, pp. 305-327.
- (2005): *Multinational Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case*. London/New York.
- (2006): “Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations”, en: *Paper*. University of Kent.
- STEPAN, A. (1999): “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, en: *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, pp. 19-34.
- TAYLOR, Ch. (1992): “The Politics of Recognition”, en: *Multiculturalism and the “Politics of Recognition”*. New Jersey.
- WATTS, R. (1999): *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Institute of Intergovernmental Relations. Kingston/Montreal.