



Zapatero, presidente del gobierno, apoyó el plan

# Cataluña vota por una mayor autonomía dentro de España

POR *GEORGE ANDERSON*

**La** evolución del sistema político de España dio un gran paso el 18 de junio de 2006, día en que 77 por ciento de los votantes de Cataluña aprobaron mediante un referendo el nuevo acuerdo entre Barcelona y Madrid. El acuerdo, concebido para conciliar a Cataluña con el “federalismo” que se desarrolla en España, provocó una gran agitación entre la clase política. Mariano Rajoy, dirigente nacional del Partido Popular, afirmó que representaría el fin para España e hizo seis viajes a Barcelona para desplegar una campaña en contra. Josep-Lluís Carod-Rovira, dirigente del Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), el partido nacionalista catalán, guió a los miembros del partido que ocupan cargos en el Gobierno catalán en el tema del acuerdo. Los grandes defensores de este acuerdo son el presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid y el presidente Pasqual Maragall en Barcelona, ambos socialistas.

A pesar de todo esto, los catalanes se mostraban notablemente indiferentes. Un viajero en Barcelona sólo vio unos cuantos carteles proselitistas decorosos en una ciudad que se dejó atrapar más por la Copa Mundial. Únicamente participaron 48 por ciento de los votantes, lo que empañó un poco el voto a favor.

## Los catalanes negociaron con Madrid

El paquete que se negoció entre Madrid y Barcelona fue limitado por la decisión de eliminar el riesgo de convertirlo en una enmienda a la Constitución española, lo que requeriría un referendo nacional. Por ello, procuró hacer frente a algunos temas sustantivos mediante una reforma al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que fue aprobada por las Cortes (el Parlamento español), el parlamento catalán y el referendo de Cataluña. Es probable que algunas de las disposiciones del nuevo Estatuto sean impugnadas en el tribunal constitucional.

El nuevo paquete incluye disposiciones relativas a los temas ya clásicos de identidad, facultades y dinero. Inevitablemente, las partes que mayor atención pública atrajeron fueron las relativas a los temas de gran simbolismo y las relacionadas con la identidad, el léxico y las lenguas oficiales.

En un inicio, el Gobierno catalán había propuesto un texto en el que se reconocía de manera explícita a la “nación catalana” y se reivindicaba la singularidad de Cataluña y la precedencia de sus leyes. Estos términos gozan de popularidad en Cataluña, no así en el resto de España. Barcelona se conformó con una cláusula en el preámbulo que fue muy discutida, que no tiene repercusión jurídica alguna y que se limita a asentar dos puntos de vista diferentes: el parlamento catalán ha definido a Cataluña como una “nación” mientras que la Constitución española “reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”. El texto final coloca sólidamente al autogobierno de Cataluña dentro de la Constitución española

**George Anderson** es presidente y director general del Foro de Federaciones.



- AP Photo: Manú Fernández

Marcha de los nacionalistas catalanes en Barcelona a favor del nuevo Estatuto catalán.

y las cláusulas de carácter jurídico se apegan al término de “nacionalidad” ya existente. No existe una precedencia general para sus leyes.

El acuerdo declara que “el catalán es la lengua oficial de Cataluña”, mientras que la de España es el castellano. Continúa diciendo que “todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales, y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas”. En Cataluña el número de personas que hablan castellano en su casa es igual al de los que hablan catalán. Casi todos los hablantes de catalán también hablan el castellano y por ello nunca se ha discutido la condición de idioma oficial del catalán fuera de Cataluña. Algunos hablantes monolingües de castellano, tanto en Cataluña como en otras partes de España consideran que el nuevo estatus oficial del catalán, especialmente el que se considere como requisito para trabajar en las cortes catalanas y en el servicio civil, es injusto, aunque se les proporcione ayuda para que aprendan catalán (el Gobierno catalán ofrece cursos gratuitos de catalán a los inmigrantes pero deben pagar para aprender el castellano). El sistema de idiomas de las escuelas obliga a todos los alumnos a estudiar en catalán durante cuatro años pero después pueden elegir entre el castellano y el catalán.

Para los políticos, lo más relevante del nuevo acuerdo en términos prácticos probablemente esté relacionado con las modificaciones en las facultades de los dos órdenes de gobierno. Una queja importante de las “comunidades autónomas” de España es que el gobierno central tiene facultades muy amplias para aprobar las leyes básicas que

establecen un marco nacional para un área específica de políticas públicas. En este aspecto, el federalismo español es similar al de Alemania, en donde el gobierno federal establece muchas de las leyes básicas que luego son implementadas por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, a diferencia de Alemania, España no tiene una Cámara alta con ningún tipo de poder real de veto para las regiones que puedan ejercer sobre las leyes centralizadoras del Parlamento nacional. Por este motivo, se ha entablado un largo debate sobre la reestructuración de la Cámara alta de acuerdo con el modelo alemán. En el pasado, Madrid aprobó leyes muy detalladas que las comunidades autónomas habían de implementar con escasa flexibilidad. El Tribunal Constitucional ha restringido los abusos más graves de esta práctica.

### ¿Transferencia de competencias o “federalismo administrativo”?

De acuerdo con un ministro catalán, en muchos ministerios a nivel nacional prevalece la cultura de tratar a las comunidades autónomas como subordinadas, no como socias, en un sistema que algunos llaman “federalismo administrativo”. Esta puede ser una idea exagerada porque ha habido una transferencia significativa en la toma de decisiones en áreas tales como subsidios a las personas de bajos ingresos, asistencia médica y educación, como también ha sido significativo el traspaso en materia de gasto e impuestos a las comunidades autónomas. Dicho sea de paso, el sistema español se caracteriza por las fuertes palancas políticas de Madrid.

Una gran parte del nuevo acuerdo se propone la definición de las autoridades tanto del gobierno central como de las comunidades autónomas. Comúnmente, lo hace *como parte* de un tema específico —ya sea agricultura, agua, caza y pesca, bancos, comercio, corporaciones y profesiones, cultura, relaciones exteriores— por lo que las disposiciones suelen ser muy detalladas. Sorprende la concesión a Cataluña de algunas facultades para la regulación económica en una era en que la UE está propugnando por una mayor coordinación. También

**Las identidades regionales más arraigadas en la España continental son las de los catalanes, los vascos y los gallegos...**

se le concede un papel sustantivo en un área tan sensible como la cultural.

Otro tema importante, como en la mayoría de las federaciones, es el del dinero y su justa distribución. Los recursos de Cataluña son mayores que los de España en general y su gobierno cree que su contribución es desproporcionada en relación con la del resto del país. Los acuerdos fiscales prevaletentes no son transparentes y permiten muchas distorsiones e inequidades. Además, el régimen se complica por las aportaciones

que hace la UE a las regiones con menores recursos, mismas que actualmente están en proceso de revisión.

Cataluña había aspirado a un convenio financiero similar al del País Vasco y la vecina Navarra. Por razones históricas, estas dos comunidades autónomas recaudan todos los impuestos a personas físicas, a empresas y sobre ventas en su territorio y transfieren una parte de ellos a Madrid. La extensión de un modelo por el que Madrid podría ser fiscalmente dependiente de las comunidades autónomas significaba ir demasiado lejos para Zapatero. El nuevo acuerdo modifica el sistema financiero, pero los ingresos y los impuestos clave seguirán centralizados, y la puesta en práctica de las nuevas disposiciones requerirá de una nueva ley formulada por el gobierno central. Podría suscitarse una discusión sobre la constitucionalidad de esta parte del paquete. En todo caso, el régimen fiscal español deberá ser reconsiderado, probablemente después de la ronda de negociaciones con la UE sobre fondos asistenciales para el periodo 2007-2011.

### Evitar la palabra “federal”

A pesar de que la mayoría de los expertos estarían de acuerdo en que el sistema político de España es hoy en día, en términos generales, “federal”, los políticos españoles de derecha todavía son profundamente reacios ante la idea del federalismo y lo que simboliza, ya que consideran que debilita la unidad española. Por este motivo, se procura evitar el uso de la palabra “federal” en el ámbito oficial. Además, lo mismo que en otras federaciones, en España los acuerdos

presentan algunos rasgos inusuales, incluso no federales; por ejemplo, la Constitución prevé comunidades autónomas, pero no incluye en ningún lugar una lista de las 17 comunidades; es más, sus competencias han sido determinadas en buena medida por estatutos que son negociados entre Madrid y cada una de las comunidades autónomas —el más reciente de ellos, el de Cataluña— y no mediante disposiciones constitucionales. Originalmente, las nacionalidades históricas —los vascos, los catalanes y los gallegos— fueron favorecidas con amplios poderes que dieron lugar a la “asimetría” en el federalismo español.

Sin embargo, ante la objeción de otras regiones encabezadas por Andalucía, se aceptó el principio de que todo lo que unas recibieran todas lo podrían tener (con la importante excepción de ciertas facultades financieras clave de las comunidades históricas o forales del País Vasco y Navarra). Con el tiempo, todas las comunidades autónomas querrán virtualmente todas las competencias sustantivas que han adquirido Cataluña o las otras comunidades. De esta manera, la asimetría es enormemente inestable y en el largo plazo, tiende a la simetría. Incluso ahora, las otras comunidades



— Foto: Stuart Mucio

Cartel en Barcelona en el que se lee: “Somos una nación”.

Continúa en la página 20

## Cataluña vota por una mayor autonomía dentro de España

autónomas, con Valencia, Aragón y Andalucía al frente, están haciendo una revisión de sus estatutos siguiendo los lineamientos del nuevo acuerdo con Cataluña, tal y como lo hicieron en 1979. Sin embargo, incluso con este amplio movimiento de España hacia la simetría, existen ligeras diferencias entre muchos de los convenios federales clave celebrados con las distintas comunidades autónomas, lo que ha levantado el avispero desde el punto de vista legal.

Las encuestas indican que las identidades regionales más arraigadas en la España continental son las de los catalanes, los vascos y los gallegos. En todas ellas, la población tiene una mayor identificación con su región que con España. Estas nacionalidades tan particulares suelen resentir que otras comunidades autónomas adquieran las mismas facultades que ellas tienen porque en esta forma el reconocimiento simbólico de su carácter nacional único se diluye. Sin embargo, mantener esta asimetría ha sido difícil, excepto en algunas áreas específicas y tradicionalmente muy simbólicas.

La oposición al nuevo Estatuto de Cataluña fue encabezada a nivel nacional por el anti federalista Partido Popular y, en Cataluña, por el partido independentista ERC. (A pesar de que el Gobierno nacional español no tiene competencia sobre

la aprobación de cada uno de los estatutos de autonomía de las regiones, los partidos nacionales pueden, y con frecuencia lo hacen, convertirlos en asuntos nacionales.) En este caso, ambos partidos resultaron perdedores. El Partido Popular no tuvo la aceptación que hubiera deseado a nivel nacional y las encuestas sugieren que más de la mitad de los partidarios del ERC estaban a favor del trato, a pesar de la intensa oposición de sus dirigentes. La siguiente prueba será el proceso electoral que se celebrará en Cataluña en noviembre.

Este acuerdo representa un logro importante para el presidente del Gobierno español, Zapatero, quien ahora enfrenta una tarea de proporciones muchos mayores: las negociaciones con los vascos. El punto más sensible de este asunto es su compromiso de entablar conversaciones directas con el liderazgo del ETA, que renunció "permanentemente" a la violencia después de un largo periodo de insurgencia que dejó más de 800 muertos. Las negociaciones incluirán la forma de asegurar la paz y cómo encarar los crímenes del pasado. Al mismo tiempo, Zapatero está en negociaciones con el legítimamente elegido Gobierno vasco; este último ha abogado por un nuevo acuerdo de "asociación libre" con España que le permitiría hacerse cargo de asuntos tan delicados como las credenciales de identidad y los controles fronterizos. Justo después de un paquete tan reñido como el que negoció con el Gobierno catalán, el presidente del gobierno Zapatero difícilmente podrá ser más condescendiente con el País Vasco. (6)