

# POLITICA EXTERIOR

MONOGRÁFICO

SEPTIEMBRE 2014

## Cataluña, claves para España y Europa

### Hacia un diálogo con inteligencia y sensibilidad

Stéphane Dion ■ Malcolm Rifkind ■ Walter L. Bernecker  
Jordi Pujol ■ Miguel Herrero ■ Xavier Vidal-Folch  
Josep Borrell ■ Oriol Junqueras ■ Josep Piqué  
Javier Pérez Royo ■ Germà Bel ■ Araceli Mangas ■ Miquel Iceta  
Gabriel Elorriaga ■ Josep M. Colomer ■ Joan Herrera  
Ángel de la Fuente ■ Enric Ucelay Da Cal ■ Màrius Rubiralta

# POLITICA EXTERIOR

MONOGRÁFICO

SEPTIEMBRE 2014



---

## Presentación

**5** **Cataluña: hacer política,** Darío Valcárcel

---

## HISTORIA

**8** **¿Consolidación de una Cataluña autónoma?**

Jordi Pujol

El reencuentro entre Cataluña y España es difícil, porque la rectificación no tendría que ser solo técnica, económica o jurídica, sino de identidad.

**18** **El secesionismo catalán, desde el exterior**

Walter L. Bernecker

De los cinco criterios que determinan el éxito de los procesos independentistas, en Cataluña no se cumplen o lo hacen de manera muy vaga.

**26** **La construcción del nacionalismo catalán**

Enric Ucelay Da Cal

Los nacionalismos catalán y español son paralelos y muy historicistas, pero tal relación nada significa de cara a un porvenir que queda abierto.

## INTERNACIONAL

**36** **El ejemplo de Canadá: secesión y democracia**

Stéphane Dion

Todo referéndum debe basarse en una pregunta clara y toda independencia en una respuesta clara a esa pregunta.

**46** **Independencia: emociones y razones**

Josep Borrell

Desde Montecassino con amor. Francia desea procedimientos pragmáticos para optimizar recursos.

## **56 Reino Unido y Escocia: por una unión más diversa**

Malcolm Rifkind

Cuesta ver los beneficios de que la isla se divida en dos, con políticas de exterior y de defensa distintas y menor integración económica.

## **66 No hay soberanía en Europa**

Josep M. Colomer

La democracia solo puede sobrevivir en Europa si se estructura en gobiernos a múltiples niveles en donde los poderes estén divididos y compartidos.

## O F E R T A E S P A Ñ O L A

## **76 Retos del Estado autonómico**

Gabriel Elorriaga

El Estado autonómico ha rendido un gran servicio a España, pero precisa una reforma, que debe descansar sobre una premisa irrenunciable: el acuerdo.

## **84 La solución federal**

Miquel Iceta

La respuesta a la insatisfacción catalana es una propuesta federal coherente con el marco de soberanías compartidas de la UE y la interdependencia global.

## **92 Juegos de seducción y proyecto soberano**

Araceli Mangas

Las opciones autonómica, federal, cantonal o centralista son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación, si expresan la voluntad popular.

## **100 España no contesta**

Xavier Vidal-Folch

La reforma constitucional del PSOE podría ser el elemento clave de un paquete de cambios que aportase soluciones a la ‘cuestión catalana’.

## P O L Í T I C A

## **110 Cataluña, sujeto político y jurídico soberano**

Oriol Junqueras

Cataluña tiene derecho a esperar del Estado respeto a la convocatoria de un referéndum. En caso contrario, será legítimo actuar unilateral y pacíficamente.

**I 18 Tras un modelo de Estado para Catalunya**

Joan Herrera

El primer valor que conforma una identidad son los derechos sociales. El modelo para Cataluña debe asentarse en un Estado del bienestar amplio.

**I 26 ¿Qué se ha hecho bien o mal, desde aquí o desde allí?**

Josep Piqué

Para evitar el sectarismo en Madrid y Barcelona se necesita política con mayúsculas, entendida como pedagogía y batalla de las ideas.

**I 34 Cataluña, España, Europa**

Miguel Herrero de Miñón

La única vía para salir del presente atolladero es negociar: restablecer la confianza, abordar las diferencias sobre fiscalidad y lograr un gran pacto.

**I 44 Legalidad versus legitimidad en el referéndum**

Javier Pérez Royo

Todo nuevo ciclo constitucional deriva de una crisis de legitimidad: la legalidad vigente, deslegitimada, tiene que renovarse sobre un nuevos principios.

E C O N O M Í A

**I 50 La equidad de las transferencias fiscales en España**

Germà Bel

La solución técnica es sencilla, respetar el principio de ordinalidad: que la redistribución no altere la posición de las regiones en renta per cápita.

**I 58 ¿Está Cataluña maltratada fiscalmente?**

Ángel de la Fuente

No puede decirse que el sistema fiscal español funcione bien, pero el déficit de Cataluña es parecido al de regiones extranjeras con rasgos similares de renta.

**I 66 Interpretando el modelo de éxito de Cataluña en I+D**

Màrius Rubiralta

Cataluña es reconocida internacionalmente por su sistema científico, donde deberían prevalecer altas dosis de cooperación entre CC AA.

# POLITICA EXTERIOR

Revista bimestral editada por Estudios de Política Exterior SA

**Director,** Darío Valcárcel

**Subdirectora,** Áurea Moltó

**Coordinadores de este número,** Myriam Redondo, Pablo Colomer

**Redacción,** Julia García

**Dirección web,** Áurea Moltó

**Coordinación web y proyectos editoriales,** Pablo Colomer

**Relaciones externas y alianzas,** Myriam Redondo

**Infografía,** Adriana Exeni

**Consejero-director gerente,** José Luis Gómez-Navarro

**Directora Comercial,** M<sup>a</sup> José Martínez

**Administración,** Elena Rodríguez, Pilar Ortega

**Suscripciones,** Lola de la Torre

## **Consejo asesor:**

LUIS ALCAIDE

IRUNE AGUIRREZABAL

CARLOS ALONSO ZALDÍVAR

RAFAEL ATIENZA

HISHAM AWARTANI

JOSÉ ENRIQUE DE AYALA

SHLOMO BEN-AMI

JAVIER BENJUMEA

FERNANDO DELAGE

FERNANDO DÍEZ MORENO

ENRIQUE FANJUL

LEONEL FERNÁNDEZ

CRISTINA GALLACH

ANTONIO GARRIGUES WALKER

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

JOSÉ LLADÓ

MANUEL MARÍN

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

ALDO OLCESE

JAIME DE OJEDA

MARCELINO OREJA

JOSÉ PEDRO PÉREZ-LLORCA

WILLIAM PFAFF

ANTONIO REMIRO BROTONS

JOSÉ MARÍA ROBLES FRAGA

JAIME TERCEIRO

JOCHEN THIES

HUGH THOMAS

JUAN URRUTIA

JOSÉ LUIS ZAVALA RICHÍ

**Distribución en España e internacional:** SGEL ([www.sgel.es](http://www.sgel.es))

## **Redacción, administración y publicidad:**

Núñez de Balboa, 49. 28001 - Madrid

Tel.: +34 91 431 26 28 Fax: +34 91 577 72 52

[www.politicaexterior.com](http://www.politicaexterior.com) E-mail: [revista@politicaexterior.com](mailto:revista@politicaexterior.com)

© 2014. Estudios de Política Exterior SA. Núñez de Balboa, 49, 28001 Madrid

## Cataluña: hacer política

Un monográfico completo y complejo, a la altura de un debate difícil y necesario. Cataluña quiere ser repensada y debe serlo

**L**a de este monográfico (Cataluña: claves para España y Europa) es una larga historia. Empezó a gestarse en febrero de 2013, y se presenta al público en septiembre de 2014. Tanto tiempo transcurrido solo puede revelar algo: complejidad. Y así ha sido. Poner de acuerdo a 19 autores para que contribuyan a la causa común de introducir serenidad en un debate conflictivo no es fácil; hacerlo sobre el debate con mayúsculas, ese que amenaza con la división del país, menos aún. Hay imprevistos: una entidad puede decidir primero patrocinar el número y después retractarse cuando los intereses se complican.

Y luego están los avatares de la vida: cuando terminó de escribirse el último artículo de este monográfico, ni Podemos había irrumpido en la escena electoral española y eu-

ropea, ni Mariano Rajoy había aceptado una visita de Artur Mas a La Moncloa, ni Pedro Sánchez se había hecho con las riendas del PSOE. Sorprende que, tras el tumulto, todos los artículos conserven su vigencia y su claridad analítica.

Durante la elaboración del monográfico, tampoco la propia Cataluña había vivido su gran terremoto: la confesión de fraude fiscal por parte de Jordi Pujol, una de las figuras más relevantes para Cataluña desde la Transición, solo secundario por Josep Tarradellas. Tras su comunicado confirmando la existencia de fondos no declarados en Andorra, muchas cosas han caído como un *castell* desequilibrado. El esencial debate sobre quién gana y quién pierde financieramente ha vivido un giro irónico en las redes sociales. Pujol, que tanto ha hecho por Cataluña y por la relación Cataluña-España,



que tantas veces aplicó una visión de Estado, español y catalán, a los desencuentros entre ambas partes, explica en este monográfico su visión del conflicto antes de que el escándalo la eclipsara.

Ahora los debates recorren campos de minas, pero no siempre fue así ni tiene por qué seguir siéndolo. La reunión entre Mariano Rajoy, presidente del gobierno de España, y Artur Mas, president de la Generalitat, de este verano de 2014 en La Moncloa parece seguir la senda que piden a gritos varios autores de este monográfico: que se dialogue. Sin diálogo, el vacío que se abre a los pies es absoluto y desestabilizador.

Dice Josep Pla en *El cuadro gris*, 15 septiembre 1918: “La política de este país no va bien. La agitación social es enorme, tanto externamente, atentados, como de la parte de dentro. La confusión es oscura: la verbosidad, inexplicable; los puntos de vista, de una irrisoria minúscula. Hace el efecto de que no hay nadie que tenga el país en la cabeza. Después de la muerte del señor Prat (de la Riba, 1917) se ha he-

cho muy poca cosa positiva. El señor Cambó, que ha tenido en el curso de su vida tantas iniciativas, se encuentra, según los redactores políticos, dubitativo y preocupado. No es para menos. A veces parece que el país ha perdido la fe... Se están creando las condiciones de una dictadura”.

Afortunadamente, nada anuncia ahora una dictadura. La democracia parece asegurada. En materia de desarrollo, no ha habido 35 años mejores que estos últimos. Pero como en los tiempos de Pla, abunda la verbosidad, sin que nadie se atreva a tener el país en la cabeza. Y nunca conviene considerar que lo ganado lo es para siempre y que no vaya a perderse. La historia nos enseña esa lección, y también nos dice que ha habido aún peores coyunturas de las que se pudo salir.

La España de 1918 avanzaba en medio de la debilidad del sistema, las intromisiones de Alfonso XIII, las Juntas de Defensa, la presión del militarismo y, detrás de todo eso, o delante, los avances hacia la dictadura. Ese año 1918, el saldo de la ba-

lanza comercial pasó de negativo, 100 millones de pesetas, a positivo, 500 millones... El efecto inflacionista, entre otros, hizo descender el nivel de vida. En la mitad sur de España, jornaleros sin tierra; en la mitad norte, pequeños propietarios y arrendatarios. Crecían las tensiones campo-ciudad.

Ha pasado un siglo. España tiene 46 millones de habitantes y la mayoría de ellos no sabe bien qué ha desatado el entusiasmo independentista catalán ante el referéndum anunciado para el 9 de noviembre. Es probable que ese referéndum no llegue a celebrarse: el presidente del gobierno español ha repetido este verano que no lo autorizará. “No puedo autorizar un acto ilegal, contrario a la Constitución”. La perspectiva es cada vez más difícil, no solo para los 7,5 millones de catalanes. También para los restantes 38,5 millones de españoles. Tras ese referéndum hay, cómo negarlo, un riesgo de desmembración de España.

Recuérdese que la Unión Europea se fundó en 1957, o 1951 con el nacimiento de la CECA, sobre la idea de una

Europa unida, no dividida. Y un referéndum de dudosa legalidad en Cataluña abriría paso a una Europa en proceso de desintegración. Los catalanes son 7,5 millones; los vascos, 2,2 millones. La suma de catalanes y escoceses (5,3 millones) y, repetimos, unos 7,5 millones de catalanes, representan 12,8 millones sobre unos 500 millones de europeos.

Quizá se haya extendido en este año 2014 el sentimiento de que en 1713 (sitio de Barcelona por las tropas de Felipe V) se cortó un programa integrador distinto del entonces proyectado. Cataluña pide, necesita y quiere ser reconsiderada, repensada.

Hay que hacer política. El gobierno central y el PP necesitan dar con urgencia una respuesta en la arena de la política, no de la acometida verbal. No basta con citar artículos de la Constitución y del Código Penal. Tampoco basta con callar, como hace frecuentemente Mariano Rajoy. Es buena su intención de no polemizar, de no entrar al trapo. Pero la gran política está esperando.

Además, hay que mostrar afecto, pero verdadero, cuando se hace esa política. Hablar no solo al cerebro sino al corazón del votante.

Cataluña y el resto de España esperan algo distinto, pero pocos argumentan con solidez.

Los números del famoso déficit fiscal: ¿por qué son tan divergentes? ¿Por qué unos incluyen el flujo de caja y otros no? ¿Por qué en los números de la Generalitat no se descuentan (como si no existieran) los gastos de Defensa? ¿Por qué este problema no se ha abordado antes, con tanto aviso de estar generando malestar y tanta evidencia de que efectivamente hay cuentas que no cuadran?

En este monográfico, Jordi Pujol, Walter L. Bernecker y Enric Ucelay Da Cal indagan en la historia del conflicto. Stéphane Dion, Josep Borrell, Malcolm Rifkind y Josep M. Colomer atienden a la dimensión internacional de la posible secesión. Xavier Vidal-Folch, Gabriel Elorriaga, Miquel Iceta y Araceli Mangas explican las actitudes con que se ha respondido desde Madrid

al desafío. Miguel Herrero de Miñón, Oriol Junqueras, Joan Herrera, Josep Piqué y Javier Pérez Royo indagan en el malestar político de Cataluña y en la esencia del desencuentro. Germà Bel, Ángel de la Fuente y Màrius Rubiralta profundizan en las cuentas que han introducido cizaña en la amistad.

Más diálogo, menos desencuentro legal. No se debería caer en el constante articulado de la Constitución y los códigos... Salir en busca de la gente, los votantes... Ha habido ya demasiadas conversaciones interrumpidas durante meses entre catalanes y castellanos, vascos, balears, andaluces, gallegos, aragoneses, valencianos... Y se han dado reuniones intelectuales, pero de ahí hay que pasar a los votantes, a las personas. Son los ciudadanos los que tienen que sentir el país como propio. *Seny*. Sentido. Sensibilidad. Cordura. Todo esto se espera de sus representantes.

***Darío Valcárcel***



# ¿Consolidación de una Cataluña autónoma?

**Jordi Pujol**

---

**L**a consolidación de una Cataluña autónoma en el marco de una España subida definitiva y realmente al carro de la democracia, la modernidad y el progreso económico y social, integrada sólidamente en la Unión Europea, era el objetivo no ya político sino substancial, es decir, respondiendo a la realidad y al sentido profundo de Cataluña y de España, de su historia y de lo que podía convertirse en realización de un proyecto compartido capaz de proyectarse hacia el futuro. Con la ambición de dar solución definitiva a la cuestión de Cataluña, de contribuir al progreso general español y de ofrecer un modelo de convivencia identitario, político, social y económico válido más allá de Cataluña. O sea que fue un proyecto ambicioso e ilusionado. Y generoso.

Esto no ha salido bien. Es decir, que ante todo habría que cambiar el título de este artículo.

Haciendo alarde de ánimo esperanzado digamos que a lo mejor todavía el proceso renace. Pero ¿alguien se lo plantea en serio?

Vamos a situarnos, para hablar de este tema, poco antes o poco después de 1960. Habían quedado atrás los momentos peores de la guerra civil y de la postguerra, y Europa también había superado en gran parte las secuelas

**Jordi Pujol** ha sido presidente de la Generalitat de Catalunya entre 1980 y 2003.

Cataluña vive un momento muy complejo. También España. Eso sería quizá lo único que pudiera abrir una rendija de reencuentro. Pero la perspectiva es difícil, porque la rectificación no tendría que ser ya solo técnica, económica o jurídica, sino de identidad.

---

de la Segunda Guerra mundial. El franquismo todavía iba a durar, pero en la profundidad de la sociedad y de la mentalidad algo había empezado a cambiar. Aunque frágil, como nos recordaba Salvador Espriu, volvía a haber esperanza. Poca o mucha en toda España, pero muy especialmente en Cataluña.

El poso cultural, intelectual y cívico que había sido potente con anterioridad a 1936 había quedado muy afectado por la guerra y por muchos años de franquismo. Pero, aunque precariamente, se había mantenido. No es de extrañar, porque el movimiento catalanista había sido intenso, muy diverso y de larga duración. De una forma u otra, con orientaciones diversas que habían facilitado su generalización. En todo caso lo cierto es que alrededor de 1960 esta realidad potente vuelve a emerger.

Emerge también económicamente. Cataluña más que nadie en España capta el sentido y las posibilidades económicas de la nueva coyuntura. Pero también cambia la situación cultural.

Cambio cultural –en el sentido amplio de la palabra, del Concilio Vaticano II al eurocomunismo– y económico, en el sentido de más margen a la iniciativa. Que abre la puerta a nuevas perspectivas. Y crea confianza. Concretamente, en Cataluña se empieza a pensar: “Puede que seamos capaces de hacer propuestas ambiciosas, no solo de supervivencia, no solo a la defensiva. Puede que podamos retomar el viejo proyecto democrático,

europeo y de modernidad social del catalanismo del primer tercio del siglo XX. Proyecto de afirmación de Cataluña. Y también de compromiso con una España democrática. Y de aproximación a Europa”.

En Cataluña son años de gran creatividad y de recuperación de la ilusión. Y de la confianza. De un estado de ánimo y una formulación de proyecto de muy amplia base pero que en ocasiones –entonces y años más tarde– hemos personificado en dos personas. Y en dos mensajes. A efectos de mejor concentrar su contenido y su impacto. En Salvador Espriu y en Jaume Vicens Vives. Un mensaje, el de Espriu, intelectual y poético, de radical humanidad. Con un acento místico, de transcendencia no oportunista. En absoluto. Y un mensaje, el de Vicens Vives, optimista y vitalista respecto a Cataluña, y esperanzado. Y generoso en general, por supuesto también respecto a España.

Nos referimos a menudo a estas dos figuras no porque fuesen únicas, ni mucho menos, ni tampoco por su calidad –aunque fue grande– sino porque encajan bien, o permiten descubrir bien, la sensibilidad, el estado de ánimo, el grado de confianza, la ambición, la amplitud de horizonte, es decir, el paisaje intelectual, espiritual y moral en que se fue elaborando durante los veinte o veinticinco años previos a la transición el proyecto colectivo catalán, respecto a la propia Cataluña y respecto a España.

Era –y es en el supuesto caso de que todavía fuese viable– un proyecto que podía calificarse sin duda de españolista, puesto que españolista era su objetivo.

Es decir, la definitiva superación de un muy largo período histórico español de pérdida de peso relativo en Europa, y de marginalidad. De superación en diversos aspectos: en lo económico, en lo social, en la definitiva asunción de la democracia, en el buen encaje en la Unión Europea, con la consolidación de un Estado del Bienestar de buen nivel, etcétera.

Desde Cataluña se hicieron en este sentido aportaciones diversas. De carácter cultural, económico, político. Pero quien mejor se expresó en este sentido, y con mayor profundidad y mayor compromiso y menos componente táctico o de circunstancia fue Espriu. Con su libro sobre Sepharad. No olviden que Sepharad quiere decir España.

En otro aspecto puede decirse lo mismo de la obra de Vicens Vives. Desde una perspectiva económica, queda todavía mayor realce al tono ilusionado. Y una especial fuerza a su compromiso. Al compromiso que pretende que toda Cataluña asuma y que puede resumirse así: “Vamos a definir un proyecto y trazar un camino en que todos podamos sentirnos pueblos de



**Jordi Pujol, en un acto de Convergència Democràtica de Catalunya. CDC**

España y, con la fuerza que esto va a proporcionarnos, entrar en una etapa histórica de nueva y definitiva trascendencia”.

Nadie puede hoy atribuirse lo que ahora pensarían Vicens Vives y Espriu. Ni el más fiel de sus discípulos de antaño. Ni por supuesto yo mismo. Lo que sí podemos hacer –ciertamente con riesgo de equivocarnos– es que sobre la base de su pensamiento y de su magisterio –que en su día nos ayudó en gran medida– hoy intentemos recordar cuál fue un proyecto de encaje de Cataluña en España que durante 50 años ha estado presente, activamente presente, en la política y en general en el quehacer españoles.

## Encaje de Cataluña en España

Desde un principio la utilización de la palabra encaje ya podía predisponer a muchos españoles en contra de nuestro proyecto. Porque presupone que España no es algo uniforme sino algo compuesto, que hay que articular. Presupone que existe un hecho diferencial. También presupone que no hay voluntad de secesión. Pero en el ánimo de muchos españoles suele pesar más, y negativamente, lo que entienden como afirmación de diferencia que como propuesta de proyecto común.

Sin embargo la idea de encaje –con lo que comporta de afirmación de

Cataluña como identidad colectiva y como sujeto político, y consecuentemente, capaz de generar un proyecto propio— y al propio tiempo la asunción de que históricamente esto se ha producido en un marco de integración española, forma parte desde siempre de la vocación y del proyecto colectivo de Cataluña. Por lo menos desde la segunda mitad del siglo XVII. Es decir, desde el momento en que Cataluña empieza a pesar y a actuar también en el marco español. Desde el primer momento en que adquiere fuerte conciencia de su personalidad política, institucional e identitaria. Pero en el marco español. O de monarquía hispánica. La propia guerra de sucesión, con el impacto incluso sentimental que arrastra hasta hoy —tercer centenario de 1714— respondió en gran parte a una cierta idea de España.

Esto estuvo siempre presente en el pensamiento y en el proyecto político, institucional e identitario de Cataluña, aunque fue especialmente potente durante el primer tercio del siglo XX. Y es lógico que así fuese pues fueron años de fuerte transformación española. De crisis, o de revolución, o de cambio radical. En todos los sentidos, en todos los terrenos. También en el de la idea de España. Y ahí Cataluña tenía naturalmente y obligadamente un papel a jugar, y una propuesta a hacer. O más de una, como más de una hubo también en el ámbito español. Cataluña protagonizó especialmente durante la República algunos episodios en lo político y en lo social que pudieron parecer rupturistas, pero que en realidad se produjeron muy mayoritariamente en el ámbito de la política española. Incluso el desgraciado episodio del 6 de octubre. Y en todo caso el fracaso de la República lo fue también de Cataluña, en lo político y lo social. Y por supuesto liquidó toda posibilidad de consolidación de un proyecto catalán. De un proyecto catalán dentro de España. Que es como mayoritariamente se planteó. Aunque con creciente desafección por el rumbo político, ideológico y de idea de Estado que fue consolidándose en España. Dispar entre derechas e izquierdas, pero en cualquier caso hostil respecto a Cataluña.

Luego, durante 25 años, hubo mucho silencio.

## Realidad potente y fecunda

Después del desastre que supusieron la guerra civil y la implantación de la dictadura franquista se entró en un período de algunos lustros de decaimiento político y social muy profundos. En España en general, con el añadido en Cataluña de una política enérgica de obstaculización lingüística, cultural y de memoria y, por supuesto, institucional. Y política. Durante 20

años en España la impresión dominante –y no solo en el ámbito estrictamente franquista– fue que Cataluña se dirigía lentamente hacia su dilución. A ser algo cada vez más residual. Algo que el lenguaje del régimen, con su referencia a las peculiaridades regionales, daba por descontado. Pero no fue así. Y el proyecto catalán que aparece a partir de finales de los años cincuenta no es distinto de aquel del primer tercio del siglo XX, pero tiene carácter propio. Después de una terrible guerra civil, de una larga dictadura, de una radical transformación europea, de cambios profundos en la organización social, etcétera, que se mantenga la vinculación con la tradición catalanista procedente de principios del siglo era buena prueba de que el catalanismo en todas sus facetas –políticas, culturales, sociales, económica, espirituales...– no había sido un movimiento circunstancial, sino que respondía a una realidad potente y fecunda.

El planteamiento mayoritario en Cataluña –desde la derecha a la izquierda– estaba nuevamente en la línea del encaje. También en la mayoría del sector nacionalista. Una muy clara mayoría. Y así se puso de manifiesto no solo en la muy rotunda toma de posición del presidente Josep Tarradellas, sino en los programas políticos y, seguidamente, en los resultados electorales.

Sin entrar en detalles basta con hacer notar que muy claramente el discurso y el objetivo muy principal del conjunto de fuerzas políticas de Cataluña fue asegurar el éxito de la transición, con especial acento en la redacción y aprobación de la Constitución y con una apuesta rotunda a favor de la estabilidad política y de la gobernabilidad, es decir, a favor de que hubiese gobiernos y partidos fuertes. A favor del equilibrio, de la continuidad y de la estabilidad. Y también en Cataluña surgieron ya propuestas muy comprometidas a favor de la solidaridad interterritorial. Una actitud mantenida hasta hoy mismo, pese a que tanto la aplicación práctica –económica y política– de este principio así como el estado de ánimo que sobre esto en general se ha creado en España, vistos desde Cataluña resultan injustos e hirientes. Y finalmente nocivos incluso para el interés general español.

## Apuesta perdida

La situación y la perspectiva ahora son radicalmente distintas. Tanto, que como antes he dicho invalidan el título que en principio correspondía a este artículo: no se ha producido la consolidación de una Cataluña autonómica.



Esto es una apuesta perdida. En cualquier caso perdida. Por lo menos durante mucho tiempo. ¿Por qué? Porque después del 28 de junio de 2010, fecha de la sentencia del Tribunal Constitucional, el Estatuto de autonomía de Cataluña ha quedado vaciado de contenido. Fue, como bien dicen algunos constitucionalistas, una sentencia demoledora. Y ello en un clima político e ideológico muy hostil. Hay un antes y un después de aquella fecha.

Fue demoledora en todos los aspectos básicos para una autonomía real. En el del poder institucional, político y administrativo condena a la

**Parece que España da  
por cancelada y  
rechazada la propuesta  
catalana más significativa  
y comprometida del  
último tercio de siglo**

Generalitat a ser un “edificio de cartón piedra”. En privado –con jactancia o sin ella según los casos– esto es de admisión general en los círculos constitucionalistas españoles (y también en los políticos). No abre perspectivas positivas en lo referente al ahogo financiero que desde hace años sufre Cataluña, con grave riesgo para su equilibrio

social. Y abre la puerta a un retroceso peligroso en lo referente a la identidad (especialmente a la lengua).

Cabe añadir a todo ello el clima político y social dominante en España. Muy hostil. Y por supuesto, el de Cataluña de radical decepción.

En resumen; en la práctica –y en buena parte también legislativamente– la Cataluña autónoma no solo no se ha consolidado, sino que ha quedado reducida a algo cada vez más residual.

Hay quien dice que si se llega a producir un referéndum o una consulta sobre la independencia, con resultado negativo, se podría recuperar el espíritu y las ideas que desde la transición hasta el año 2000 hicieron posible un desarrollo autonómico prometedor y un potente compromiso catalán respecto a España. Es decir, que permitieran confiar en una Cataluña autónoma consolidada. Esto sería poco probable. Mucho, muchísimo más probable sería que se consolidase y se endureciese la política centralizadora y homogeneizadora de España. Desde hace siglos España aspira a aplicar íntegramente el modelo francés: “¿Qué es Francia? L’Etat et la langue”. Es decir, un Estado muy fuerte en todos los aspectos político, administrativo y económico, y muy centralizado, y una lengua (solo una) con la cultura, los valores y el sentimiento vinculados a esta lengua. Los 30 años de transición

han sido o ha parecido que significaban un cambio. Pero no lo eran.

En cualquier caso parece que España da por cancelada y rechazada la propuesta catalana más significativa y comprometida del último tercio de siglo (aunque como hemos dicho respondiendo a una larga trayectoria histórica). Y por supuesto quedaría también cancelada si Cataluña fuese un Estado independiente. Perspectiva ciertamente difícil. Pero no sería tan difícil que si hubiese un referéndum (o una consulta) el voto a favor de la independencia fuese muy alto, o mayoritario.

Pese a la muy potente movilización que habrá en contra, y de todo tipo.

## Voluntad e identidad

¿Por qué Cataluña después de más de cinco siglos de Monarquía hispánica; y después del Decreto de Nueva Planta que como su nombre indica durante tres siglos ha inspirado una política de cancelación de la personalidad política, lingüística y de memoria y sentimiento de Cataluña; y después de varias guerras civiles y dictaduras y habiendo sido desde hace más de tres siglos país de muy fuerte inmigración y de haber asumido todos los retos de la internacionalización y de la globalización, sigue manteniendo su identidad, y la voluntad de no perderla y desde esta identidad actuar y proyectarse?

En España, y a veces también fuera de ella, a veces esto resulta difícil de entender. Y como sucede a menudo con lo que no se entiende, irrita. No solo en España. Sucedió tiempo atrás en el caso del Québec. Se preguntaba Estados Unidos, y mucha gente europea no conocedora ni de Historia ni del Canadá, por qué una minoría francófona reaccionó contra el riesgo de pérdida de identidad. ¿Por qué, con el inglés como primera lengua mundial y vehículo muy principal del gran progreso técnico, y con Estados Unidos al lado y la seguridad que esto comportaba, por qué no quiso renunciar ni a la lengua ni a la memoria? Y consiguió no la independencia, pero si un cambio de status importante. Que garantiza su futuro. Y le abre posibilidades en todos los sentidos. Algo parecido podría suceder en Cataluña.

En definitiva, garantizar nuestro futuro y nuestra capacidad colectiva es la razón de ser del catalanismo.

El motor del catalanismo solo en segundo lugar ha sido y es económico. Lo es también, por supuesto. Pero es principalmente identitario. Con muy fuerte componente cultural y lingüístico. Ahora mismo la Ley Wert es y será un factor de enfrentamiento muy agrio. De lo más duro. Y no porque

Cataluña pretenda negar al castellano la importancia y el papel que le son propios, también en Cataluña, sino porque la ley introduce elementos que afectarían al conocimiento del catalán y a la cohesión de nuestra sociedad.

## Tiempos difíciles

La perspectiva es difícil. Quizá lo único que podría abrir una rendija que permita un reencuentro es que no solo Cataluña vive un momento muy difícil. También España. España será siempre un país importante, realmente importante, por diversos motivos. Pero el “milagro español” se ha desvanecido, y los sueños desmesurados de hace 10, 15 años no volverán fácilmente. Y en cualquier caso la vuelta a la realidad comportaría necesariamente algunas rectificaciones difíciles. La referente a la relación con Cataluña sería, llegado el caso, de las más difíciles. Precisamente porque no es sobretodo técnica o económica o jurídica, sino de identidad.

# Visita la nueva politicaexternor.com

## Más información y análisis. El rigor de siempre



**ESTUDIOS DE  
POLÍTICA EXTERIOR**  
A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

Quiénes somos [Contacto](#)

  (1) 

Usuario: Carlos Carrasco Cepeda ([Cerrar Sesión](#))

PORTADA ACTUALIDAD POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS SUSCRIPCIONES     

Portada



CRISIS FRÍA EN UCRANIA,  
DEBATE CALIENTE EN LA OTAN

> EL HURACÁN SILVA ACECHA A  
ROUSSEFF

CATAR EN LA SOMBRA

HABLEMOS DE CUBA



TODO  
EL ANÁLISIS

SUSCRIBIRSE

08 / SEP / 2014

**#ISPE: Versión árabe del mito de Sísifo**

El solo hecho de haber sobrevivido a 50 días de ataques del Tsahal durante la operación Margen Protector, hace que Hamas se sienta...

[Leer más](#)  (0)

02 / SEP / 2014

**#PolExt161: Cuba, Escocia, Internet y más...**

Cuba está cambiando en medio de fuerzas que impulsan y otras que se resisten. La transformación puede ser pacífica o radical; con...

[Leer más](#)  (0)

26 / AGO / 2014

**Ferguson: todo ocurre por una razón**

Calma en el primer día de curso escolar en Ferguson (Misuri, Estados Unidos) y emotividad y caras conocidas en el funeral de Mich...

[Leer más](#)  (0)



Suscripción total

Descuento  
**50%**

¿Te interesa qué pasa en el mundo? Te lo contamos con nuevas herramientas. Actualidad, reseñas, multimedia. Para no perder detalle de los asuntos globales.

# politicaexternor.com

# El secesionismo catalán, desde el exterior

**Walther L. Bernecker**

---

**D**esde una perspectiva alemana, cuando se habla del actual y reciente secesionismo catalán, inmediatamente llegan a la mente del interlocutor germano tres asociaciones que equivalen a tres obstáculos para entender las motivaciones y finalidades del independentismo catalán. En primer lugar, se interpreta el deseo de secesión como síntoma y resultado de un nacionalismo poco comprensible desde Alemania. Y esto por dos motivos: por un lado, tras la Segunda Guerra mundial en Alemania se generalizó la convicción de que los nacionalismos (extremos) fueron la fuerza más responsable de las confrontaciones y guerras en Europa, y que una convivencia pacífica solo es posible superando estos nacionalismos tradicionales; y por otro, porque Alemania no se unificó hasta 1871, y esta unificación tuvo lugar entre Estados muy diferentes, que incluso se entendían como naciones distintas –así, por ejemplo, en Baviera se hablaba con orgullo de una “nación bávara”–, sin que estas discrepancias hayan llevado jamás a un serio deseo de secesión por parte de uno de los *Länder* que componen la República Federal. Un secesionismo basado en un nacionalismo se contempla como algo retrógrado, una vuelta a procesos característicos del siglo XIX.

El **Dr. Walther L. Bernecker** es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Erlangen en la ciudad de Nuremberg, Alemania.

Cinco criterios determinan el éxito de un proceso independentista. Entre ellos, una historia subjetiva de sufrimiento y unas élites políticas y económicas que quieran con certeza la secesión. En Cataluña no se cumplen o se cumplen de manera muy vaga.

---

En segundo lugar, el primer contacto físico que, a lo largo de décadas, millones de alemanes han tenido con España ha sido la Costa Brava. Durante mucho, muchísimo tiempo para la inmensa mayoría de estos turistas, el país de destino era “España”, y jamás hubieran entendido que viajaban a otro país que España. Hasta hoy, muchos no saben que el catalán es una lengua, y naturalmente siguen sabiendo poquísimo de los problemas que Barcelona tiene con Madrid. Les costaría mucho hacerse a la idea de que ya no pasarán las vacaciones en España, sino en otro país llamado Cataluña.

La tercera asociación está íntimamente unida a la segunda y tiene que ver con la imagen “unitaria” que tienen muchos alemanes de España. Naturalmente, saben que España es un país polifacético, muy diferenciado de una región a otra, pero ignoran los problemas y las tensiones en la estructura político-territorial. Si saben algo de la historia contemporánea de España es que, tras la muerte del dictador, el país se ha convertido en la “España de las autonomías”, que estas son comparables a los *Länder* alemanes y que el reordenamiento del país en la transición ha logrado proporcionar a España una nueva fuerza de cohesión, centrípeta, con todas las libertades necesarias para desarrollar la propia lengua y cultura en cada comunidad autónoma. Para los observadores extranjeros, la Constitución de 1978 ha proporcionado un modelo de organización político-territorial



democrático y eficiente, contribuyendo decisivamente a la pacificación del país tras los inquietos años del tardofranquismo. El éxito político de la transición ha sentado las bases, así piensan, para un buen futuro del país. Por lo tanto, no ven ninguna justificación para un secesionismo. Y de todas formas, si alguna vez les ha venido a la mente la idea de una independencia, ha sido la del País Vasco en la época de los atentados de ETA, y no la de Cataluña, comunidad autónoma que tradicionalmente ha sido interpretada como una unidad política mucho más pragmática y flexible.

También en otros países le costará esfuerzos al gobierno catalán convencer a los socios de la Unión Europea para que apoyen sus pretensiones independentistas. En sus giras propagandísticas internacionales, el presidente de la Generalitat, Artur Mas, no parece haber tenido mucho éxito, y entretanto incluso las autoridades europeas de la Comisión le han dado a entender que un Estado catalán independiente no formaría automáticamente parte de la UE, sino que tendría que solicitar su entrada como cualquier otro Estado interesado, una perspectiva que no ha gustado nada en Cataluña. En el caso de una secesión catalana, surgirían múltiples problemas jurídicos nacionales e internacionales. Piénsese solo en la figura del “Estado sucesor”, el Estado que quedaría tras la escisión de una parte de él y que asumiría los derechos y las obligaciones del anterior Estado “completo”. Porque si bien la UE no tiene competencias sobre las modificaciones de un Estado miembro, sino que es el Estado miembro mismo el que decide sus fronteras, la UE sí decide sobre las consecuencias de una posible escisión para la Comunidad Europea en su conjunto. Todas las medidas que habría que tomar a nivel europeo serían inéditas, ya que la UE no previó una situación de separación o de ruptura, pues su función es justamente la opuesta: unir pueblos y Estados, no separarlos. Hasta el Tratado de Lisboa, de 2007, los tratados comunitarios ni siquiera habían previsto disposiciones sobre la posibilidad de que un Estado miembro dejara la Unión. Y hasta el momento, todas las cuestiones relativas a la entrada en o la salida de la Unión requieren la unanimidad de los Estados miembros. Un caso como el hipotético caso catalán de salida no tiene, pues, precedentes en la UE, y es muy difícil prever las reacciones comunitarias.

## Canon para el independentismo

Mucho se ha discutido en los últimos años sobre la posibilidad o la probabilidad de una independencia catalana. Frecuentemente, los pronósticos



**Bandera Nacional, de la UE y autonómica catalana. 21 de junio de 2009.** JAUME FABRAS (CC)

variaban según las simpatías del analista con Cataluña o con la España proveniente de los Reyes Católicos. Pero conviene abandonar las posiciones sentimentales y elaborar unos criterios más o menos objetivos para poder “medir” el grado de probabilidad que tendría un proceso independentista. Hoy por hoy, hay un canon de cinco criterios que deben cumplirse para que el independentismo de una parte de un país tenga la posibilidad de ser exitoso<sup>1</sup>.

1. La región que quiere independizarse debe caracterizarse por una historia subjetiva de sufrimiento. Es decir, la identidad de la región se nutre de la idea de ser víctima de un Estado opresor y represivo que ha hecho sufrir a la región en su totalidad y a la población de la región individualmente.

2. Tiene que haber certeza de que la élite política quiere la secesión. Y esta élite política tiene que defender su postura de manera unánime, sin dejar lugar a dudas sobre la decisión, firmeza y finalidad de su empeño.

3. La población de la región que quiere independizarse tiene que estar convencida mayoritariamente de que en el nuevo Estado independiente económicamente le irá mejor que si sigue integrada en el Estado del que

1. Debo este canon de cinco criterios a Thomas Urban, corresponsal de la *Süddeutsche Zeitung* en Madrid.

quiere separarse. Por tanto, tiene que creer que la secesión no solo le aportaría el orgullo de vivir en un Estado independiente, sino que esta significaría para ella una mejora material.

4. Aparte de la élite política, también la económica tiene que estar convencida de las ventajas que le aportaría para ella hacer negocios en un Estado independiente.

5. Un último criterio se refiere no a la región secesionista, sino al Estado “centralista” o “represor” (desde la perspectiva de los independentistas): en su centro político tiene que haber una importante fuerza política que no se oponga a la secesión, sino que esté dispuesta a tolerarla o incluso apoyarla.

¿Cuál es el resultado si se aplican estos cinco criterios al caso de España y Cataluña? En lo que se refiere a la historia subjetiva de sufrimiento, la Generalitat se esfuerza de un tiempo a esta parte por presentar la historia de Cataluña en el marco del Estado español como un vía crucis de expolio y represión, y la relación entre Cataluña y España como la de víctima y victimario. El ejemplo más reciente es un planeado congreso de Historia, con motivo del 300 aniversario de la derrota de Barcelona en la Guerra de Sucesión (1714-2014), coorganizado por un centro dependiente de la Generalitat, con el provocativo e inequívoco título (que es todo un programa) “España contra Cataluña”. Sin poder adelantar los resultados, ya el planteamiento del simposio indica la línea interpretativa y no deja lugar a dudas de que el evento se integra en una sucesión de actos encaminados a presentar España como el enemigo secular de Cataluña. Sin querer obviar los problemas que históricamente han caracterizado las relaciones de Barcelona con el centro político, pretender presentar estas relaciones exclusivamente como relaciones entre victimario y víctima es una visión maniquea y simplista que no se corresponde con la realidad. Pero una cosa es la postura de la Generalitat, y otra la de la sociedad y la de los historiadores. La función de los historiadores es presentar el pasado lo más objetivamente posible, de manera rigurosamente científica, y no suministrar argumentos parciales y partidistas a una determinada posición política. Esperemos que los historiadores que participan en este simposio estén a la altura de su cometido. El debate vivo y controversial en la sociedad catalana (y española) permite ver que hay una multiplicidad de posiciones y que la población catalana está lejos de asumir, de manera indiscriminada, el papel de víctima en un Estado represor.

Tampoco se cumple el segundo criterio. Si bien una parte de la élite política está dispuesta a seguir por la senda del secesionismo (Esquerra

Republicana de Catalunya y Convergència, no tanto Unió Democrática), otra parte –los socialistas catalanes– formula condiciones, y otros más –el Partido Popular– se oponen de manera vehemente. La actual mayoría en el Parlamento catalán parece seguir impertérrita por el camino del independentismo; pero también se oyen voces discrepantes, y no se puede hablar de unanimidad.

De momento, es difícil enjuiciar de manera objetiva la opinión de la mayoría de la población catalana. La Generalitat trata de convencerla de que en un Estado independiente le irá económicamente mejor; pero no hay certeza de que –en un posible referéndum– la mayoría votara por la independencia. En los últimos años, las encuestas demoscópicas han arrojado resultados dispares, dependiendo del momento de la encuesta y del grado de “calentamiento” político. Un cálculo económico-financiero es, de todos modos, muy complicado, y probablemente nunca será exacto.

**Presentar las relaciones entre Cataluña y España como relaciones entre victimario y víctima es una visión maniquea y simplista, no la realidad**

Bastante problemática para la política secesionista de Mas es la postura de la élite económica catalana. Probablemente, los empresarios son el grupo que más fríamente analiza las ventajas y desventajas de una posible independencia, y de momento todo parece indicar que el empresariado está lejos de una postura unánime. Mientras que los emprendedores pequeños y medianos cuyo mercado está mucho más centrado en Cataluña que el de los grandes empresarios podrían aceptar o incluso saludar un Estado catalán independiente, los grandes empresarios con vínculos europeos son mucho más escépticos frente a las ideas independentistas, y ya han formulado públicamente sus reservas y sus dudas. La política catalana haría bien en escucharlos detenidamente.

Finalmente, queda la postura del centro político en Madrid. Para que se pueda llegar a alguna forma de secesión consensuada, se necesitaría en la capital española el apoyo de una importante fuerza política. Pero de los grandes partidos políticos, ninguno apoya la posición de la Generalitat. Por tanto, cualquier proyecto soberanista catalán que siga el camino prescrito por la Constitución y las leyes está condenado a fracasar en el Parlamento

español, como ya ocurrió hace unos años con el Plan Ibarretxe del País Vasco. Como alternativa –y Artur Mas está forzando este camino– quedaría un referéndum de autodeterminación no legal (por no estar consensuado con el gobierno de España) y una secesión unilateral. Pero de momento no puede decirse que obtuviera una mayoría parlamentaria para este proceso inconstitucional.

En resumen, los cinco criterios que deberían cumplirse para basar un proceso de separación sobre ellos de momento no se cumplen o solo de forma muy vaga, sin que sean una base sólida para una política independentista. Las posibles consecuencias políticas que se pueden extraer de este resultado son dos: por un lado, se puede insistir y tratar de convencer a los todavía no convencidos de que la independencia es la mejor, por no decir la única salida posible al perenne conflicto con España, y esperar que se consiga una clara mayoría no solo en la población, sino también en los grupos sociales decisivos (empresarios, intelectuales, etcétera); la alternativa sería intensificar las conversaciones políticas con Madrid, negociar un modelo político-económico diferente al actual. El resultado puede ser un reordenamiento político y territorial de toda España, pues según parece, la lógica del modelo territorial creado en 1978 ha llegado a su fin. Probablemente, la solución a los graves problemas surgidos no podrá encontrarse por la vía de una reforma estatutaria catalana contra la Constitución, sino modificando la propia Constitución, sencillamente porque no son los estatutos, sino la Constitución el lugar idóneo para decidir cómo deben ordenarse los asuntos que afectan a toda la sociedad.

## La alternativa federal

No es este el lugar pertinente ni es un extranjero la persona adecuada para sugerir a los legisladores españoles qué deben (o, por lo menos, qué podrían) hacer para lograr una solución al intrincado problema del ordenamiento territorial. Pero observando el panorama político desde el exterior y comparando España con Alemania, uno sí se pregunta por qué no se propone una reforma del Estado autonómico en sentido federal. Seguro que el federalismo no es la panacea para todos los problemas, pero considerando las carencias e incoherencias del Estado autonómico, y en vista de su funcionamiento cada vez más deficiente en la crisis financiera y económica, sería apropiado y necesario proporcionar al Estado un nuevo marco común adecuado. Un Estado de

estructura federal y pluralista –como el de la República Federal de Alemania y otros Estados europeos– podría ser un punto de encuentro para una reorganización territorial. Parece que la mayoría de las fuerzas políticas españolas concuerda actualmente en la necesidad de reordenar el mapa político-estructural, pues la crisis ha acelerado la pérdida de legitimidad del modelo vigente desde 1978. Probablemente, tampoco un reordenamiento federal eliminaría las tensiones y los conflictos existentes, pero sí podría ser la base de un renovado pacto constitucional. Para lograr este fin, las fuerzas políticas españolas tendrían que ser suficientemente flexibles para abandonar viejas y añoradas posiciones, reformar el sistema de competencias y ante todo el de financiación, de manera que todos puedan sentirse a gusto en ese nuevo modelo integrador que es el federalismo. Es urgente comenzar una negociación a fondo.

Esta vía, tratando de solucionar el debate territorial de manera pacífica y consensuada, es hoy uno de los problemas más difíciles en el orden político-constitucional, debido ante todo a la radicalización y contraposición de posturas entre quienes defienden el actual Estado de las Autonomías (con algunas modificaciones) y aquellos que han puesto inopinadamente sobre la mesa la cuestión de la independencia catalana. El resultado final podría ser: ni continuación del Estado de las autonomías, ni secesión catalana, sino un modelo nuevo, logrado por la vía de la negociación, una negociación que seguramente no será fácil y en la que tienen que involucrarse todas las fuerzas políticas. Pero, a fin de cuentas, todos saldrían ganando, pues en el siglo XXI, el siglo de la globalización, económica y políticamente solo se puede sobrevivir en la unidad (salvaguardando la diversidad identitaria). Y los catalanes tradicionalmente han sido maestros en este tipo de negociaciones.



# La construcción del nacionalismo catalán

**Enric Ucelay Da Cal**

---

**E**l nacionalismo catalán, en su incipiente madurez hacia los años veinte, estableció una distinción fundamental entre su intensificación *endins*, para dentro, y su proyección *enfora*, hacia fuera. Como suele suceder, el discurso *endins* era acumulativo y solipsista, pues debía, en palabras de Antoni Rovira Virgili en 1916, “nacionalizar Cataluña”. El planteamiento resultante es, sin ánimo de ofender, literalmente milenarista, es decir, supone que Cataluña existe como nación desde hace mil años. Es por lo tanto una nación sin Estado propio, sometido a otro ajeno, que no reconoce las peculiaridades catalanas, como el uso de la lengua catalana. A partir de aquí todo es reiterativo, en un ejercicio de demostración permanente de ser, que debe convencer a propios y ajenos (*enfora*) a la vez.

Sin embargo, antes de suponer que tal afán de repetición es un rasgo catalán, se debe entender que la “concienciación” es obsesiva en todo movimiento social; no hay ninguno que no tome la parte por el todo. El nacionalismo español, sin ir más lejos, reposa sobre una confusión tenaz entre imperio y nación, es decir, entre dinastismo y sentimiento participativo y, por lo tanto, entre fidelidad religiosa y cívica. Las ganas españolas por

**Enric Ucelay Da Cal** es catedrático de la Universitat Pompeu Fabra

Los nacionalismos catalán y español son paralelos y muy historicistas. Surgieron y se desarrollaron juntos, pero como demuestran casos recientes como los de Macedonia (FYROM) y Kosovo, tal relación nada significa de cara a un porvenir que queda abierto.

---

demostrar que existe y que su teleología –y su teología política– han estado ahí siempre, eran una pesadez insoportable ya antes del siglo XVII, pues si no fuera así, no habría tanta irritación ante la pretensión de ser “godos”, “hidalgos”, o de vivir como “cristianos viejos” en “reconquista” permanente contra los infieles.

Para resumir, la versión “casera” de la construcción nacional catalana resulta tan cansina como la española, e igualmente poco convincente. Son historiografías que dan vueltas a lo mismo, sin salida posible. Muestran ser plataformas de “ideas recibidas” que se retocan, matizan o detallan, pero que vuelven para ser traspasadas a la siguiente promoción de autores. Los partidos políticos viven de ellas. Las luchas correspondientes entre nacionalismos rivales tienen toda la lógica acritud de una competición para demostrar que son los otros quienes mienten, quienes se equivocan y que “somos nosotros los auténticos”.

## El pasado en función de la contemporaneidad

Más provechoso que la torturada cuestión del ser o no ser y del reconocimiento constituyente del supuesto hecho existencial, resulta seguir la dinámica catalana en su contexto contemporáneo, es decir, en función de eventos coincidentes en otras partes al mismo tiempo. Es la visión extran-

jera o ajena y no la propia la que imprime carácter y genera identificación, la hoy en día mal llamada “identidad”, falsa por suponer que el vínculo afectivo y volitivo se refiere a una cosificación –la nación, el género, el gusto sexual– que no es “cosa”, tan solo idea que aparenta serlo.

En el siglo XV la península Ibérica estaba compuesta de múltiples reinos en guerra dinásticas entre sí o enfrascados en luchas sociales internas; a ojos de “franceses” e “ingleses” había enemigos “españoles” o peninsulares, pero siempre con matices. En “las Italías”, donde aragoneses y catalanes campaban a sus anchas, estos eran reconocidos y detestados como tales (“*Mori i catalani!*”, gritaba la plebe romana contra los Borja). Al redoblar el orgullo de potencia dominante en el siglo siguiente, la figura del “capitán español”, jactancioso y cobarde, era un tópico europeo, al que se respondía con inquina. En las Españas que así, en plural, era como la mayoría se reconocían: *Rex hispaniorum et indianorum*, rezó la moneda hasta Isabel II, cuando ya no había casi Indias que reivindicar. “España” no aparece en una moneda hasta 1868, precisamente la peseta (procedente de la catalana *peçeta*, “piececita” en castellano, broma compartida entre el general Juan Prim y su ministro de Hacienda Laureano Figuerola).

Los contenidos del sentimiento nacional español, así como del catalán, nacieron juntos del odio y del amor, del rechazo y la insistencia afirmativa, tras una guerra general europea (1701-14) por establecer una dinastía francesa en los reinos de los Austrias. El amor a lo propio, que defendía los valores de la fracasada causa “carlista” del archiduque Carlos de Habsburgo frente a los exitosos “felipistas” borbónicos, arraigó con fuerza tradicionalista en los reinos de la antigua Corona de Aragón, sometidos con la Nueva Planta. Esta era la versión francesa de una eficacia administrativa originalmente instituida por los Austrias hispanos, impuesta ahora para asegurar en esos territorios una fidelidad como la castellana. Tal nostalgia por las “viejas leyes”, tal “casticismo” frente al “afrancesamiento” dio por doquier a arbitrios jurisdiccionistas e intrigas, incluso a vastas protestas como el Motín de Esquilache de 1766 contra las reformas de Carlos III, pero su hijo y sucesor acabó por convertir tales motivos de “tipismo” en bandera contra los excesos de la Revolución Francesa. Todo culminó en la caótica devastación del segundo intento francés de imponer una nueva dinastía.

La invasión napoleónica (1808-13) dejó una vez más en ruinas y despoblada la Península y, más allá de lo que tuvo de guerra civil entre fernandistas “patriotas” –fueran “liberales” o “tradicionalistas”– y josefinos “afrancesados”, abrió la lucha en los virreinos americanos entre criollos

rebeldes y realistas o leales. Para mediados de los años veinte del siglo XIX, solo quedaban las dos Antillas, Cuba y Puerto Rico, y las asiáticas Filipinas. Fue entonces cuando Cuba se convirtió en el corazón del desarrollo capitalista español, seguido muy de lejos por “la industriosa Cataluña” y otros focos fabriles o comerciales menores: el ferrocarril cubano antecede en una década el primer tren peninsular, en Cataluña, obra de un indiano. Pero ese despegue hispano-cubano era puro capitalismo agrario, de plantación esclavista, edificado, aunque fuera con caña de azúcar, sobre el modelo negrero del *King Cotton* en los Estados sudistas de la federación norteamericana. La presión anexionista estadounidense brotó pronto, con un rastro de violencia equiparable a las temibles luchas peninsulares. En las Españas se enfrentaron “carlistas” tradicionalistas con “liberales” isabelinos, especialmente en la *muntanya* catalana, durante un año sin la cobertura del Abrazo de Vergara, y donde pronto (1846-49) hubo una nueva contienda, la segunda “Carlistada” o *Guerra des Matiners*.

Si en la Península se debatía la forma legítima de gobierno, en “la Siempre Fiel Isla” la pugna se formuló en los años sesenta del siglo XIX como una lucha a muerte entre “españoles incondicionales” y “cubanos”. La definición surgió en las guerras civiles cubanas –la “larga” (1868-78), la “chiquita” y la definitiva “de la independencia” (1895-98), que acabó gracias a la contundente intervención de EE UU. Pasada una ocupación militar estadounidense, en 1903 la República de Cuba se declaró independiente. Aunque en la práctica un protectorado de su vecino del norte hasta 1933, Cuba ha sido el único separatismo exitoso que en época contemporánea se ha librado del dominio español: su ejemplo dio sentido antes al exaltado “patrioterismo” que al dolido “españolismo” militarista, mientras el regeneracionismo catalán ya se anunciaba como alternativa regionalista al centralismo en 1886, con la agitación de Almirall y su “catalanismo”, vocablo literario que pasó entonces a tener sentido político.

## Los modelos de contemporaneidades pasadas

La “Revolución Española” de 1808 a 1874 se forjó como un modelo francés sobre otro: centralismo, en una palabra, con la excusa de que a las provincias o periferias no se las podía dejar solas pues se hundirían como marasmos de corrupción e injusticia. La respuesta, localista o regional, se dividió entre los extremos de derecha e izquierda, y nunca pudo con el centro político de la oligarquía más o menos moderada.

Estas pugnas se realizaron siempre sobre un fondo externo, basado en un hecho básico: toda Europa, y sobre todo las grandes potencias, eran monarquías; la forma republicana era propia de las Américas, de norte a sur (con excepciones como Canadá o Brasil, imperio convertido al republicanismo en 1889). Los años sesenta decimonónicos determinaron que en Europa el equilibrio parlamento-corona fuera federal: Imperio británico a partir de 1867, como el Imperio alemán y el Austro-Húngaro. Desde Barcelona, una alternativa operativa, pragmática, a la Monarquía borbónica era proclamarla “imperio” y regionalista o, por el contrario, probar el espinoso camino suizo, nada aconsejable visto en desastre cantonalista de 1873, el fracaso de la República parlamentaria y su fácil transformación en un indefinido régimen militar durante 1874.

La propuesta imperial la había vislumbrado Almirall, por mucho que él prefiriese una república. Los jóvenes catalanistas que le sucedieron, intervencionistas en política española, asumida la pérdida en 1898 de los territorios insulares de ultramar ante Estados Unidos, defendieron descaradamente su imperialismo como solución para el dilema España/las Españas, sin el peligro de aventuras republicanas. Pero hasta la más completa Solidaridad Catalana solo generaba una minoría en las Cortes y se necesitaron muchas intrigas, el colapso del liberalismo parlamentario organizado y la escisión de los conservadores para conseguir, por vía de decreto, una mancomunidad de diputaciones catalanas. Era una solución atractiva para las derechas de muchas partes y hasta la dictadura de Miguel Primo de Rivera, finalmente tan hostil al catalanismo tras unos breves amoríos, asumió “La Región” por primera vez como apartado legal en España, en su monumental Estatuto Provincial de 1925. Los sueños de Francesc Cambó, tejidos con acuerdos con gente imaginativa y tan inestable como el joven Ernesto Giménez Caballero, se deshicieron en 1930-31, cuando su mala suerte quiso que sufriera un cáncer de garganta que superó, pero que no quiso divulgar, de modo que no fue sucesor de Primo de Rivera, sino que esa difícil maniobra la tuvo que asumir el general Dámaso Berenguer, sin las dotes políticas para guiar una transición. Fueron los republicanos de reciente cuño –y un desconocido Manuel Azaña el primero– quienes se quedaron con todo el guardarropa de Cambó.

Dado que los imperios europeos habían desaparecido al acabar la Gran Guerra en 1918, los nuevos Estados sucesores, casi todos repúblicas, transformaron el mapa del continente. Así, resultó sencillo desechar lo que de “feudal” había y cambiarlo por la ultra-modernidad: la Sociedad de

Naciones, creada por la Paz de París de 1919, fue ungida como el ejemplo pacífico de resolución de conflictos territoriales mediante la institución de la “autonomía” como entidad reconocida, pero no del todo independiente. La otra alternativa era el federalismo soviético de la URSS (1922), en la cual el cemento era el partido comunista.

En las Españas, los obreristas anarco-sindicalistas eran por definición “confederales” y los socialistas se decían –con harta insinceridad– federalistas. Así que en 1931 la nueva fórmula fue pactada con la coalición de separatistas y republicanos que en Barcelona había proclamado tanto la República federal española como la República catalana y la confederación ibérica. Con una componenda resurgía de sus cenizas la Mancomunitat de diputaciones (1914-24), ahora dotada del luciente nombre de Generalitat, nombre institucional del poder popular catalán hasta los Borbones, pero, en castellano, un término sinónimo de banalidad. El líder separatista Francesc Macià aceptó con públicos suspiros tanto el acuerdo excepcional para Cataluña como la supresión de una arquitectura federal, lo que dejó la nueva República constitucional como un compuesto de dos sistemas políticos, uno mayor y decisivo en Madrid y otro menor, pero dotado de poderes hasta para el orden público, en Barcelona.

## El compuesto de dos sistemas políticos, Madrid y Barcelona, inaugurado por la II República, se fracturó a la primera oportunidad

Esta diarquía sistemática pero desequilibrada se fracturó a la primera oportunidad. En octubre de 1934, las izquierdas hispánicas coaligadas (socialistas incluidos) tras el nuevo presidente Lluís Companys aprovecharon un contencioso constitucional entre Madrid y Barcelona para alzarse de nuevo en nombre de la República federal. Unos tiros, escasos muertos y el Ejército suspendió el Estatuto autonómico votado por las Cortes en 1932, así como el Parlamento catalán elegido entonces. Restituidos ambos por las elecciones frentepopulistas de febrero de 1936, la respuesta militarista fue contundente, pero no conseguida. El golpe fracasado de julio se convirtió en una tremenda guerra civil de “republicanos” y “nacionales”, con activa intervención de las más inquietas de las grandes potencias, camino de un nuevo enfrentamiento general europeo.



En Cataluña, el vacío producido por la derrota del alzamiento –respuesta obrerista activa, pero con decisiva vertebración de la Guardia Civil– reflejó de nuevo la fractura subyacente: el gobierno de Barcelona quedó a sus anchas ante el de Madrid, mientras que sus órdenes eran alegremente ignoradas por los obreristas –en especial los libertarios– dispuestos a realizar la revolución repartidora. Los azares de la larga y cruenta contienda llevaron el gobierno central a sus fuentes marítimas de apoyo, primero a Valencia y finalmente a Barcelona, con lo que la confusa situación catalana fue privada de las ambigüedades tan características allá. El fracaso gubernamental en la batalla del Ebro para restablecer la conexión entre Barcelona y Valencia (y Madrid), llevó a la lenta agonía. Las fuerzas franquistas entraron en la capital catalana el 26 de enero de 1939, tomaron control de la frontera en febrero y el 4 de abril aplastaron de manera definitiva el reducto resistencialista, ya carcomido de hambre y desesperación, de la llamada Zona Centro, entre Madrid y Valencia.

El franquismo fue de una coherencia superficial más que de una gran solidez: el “régimen” por antonomasia no quería ser ni dictadura, ni república ni monarquía, sino un especialísimo caudillaje. Se suprimió el dualismo Madrid-Barcelona que, a ojos derechistas, tanto daño había infligido a la experiencia republicana. Con ello desaparecieron las concesiones lingüísticas que obsesionaban a los catalanistas, incluidos aquellos que habían huido por sus vidas al bando “nacional”, netamente españolista. Bajo Francisco Franco todo quedó pospuesto, excepto una cierta tendencia a castigar por “su deslealtad” más a la Ciudad Condal y su región que a Valencia o Madrid, ambas baluartes antifranquistas más decididos en la “Guerra de España” que Barcelona.

## Del pasado al futuro

Era imposible buscar una salida al “régimen”, dado su personalismo estructural, mientras viviera Franco, pero con su desaparición se avivó una de las soluciones que él mismo había albergado, la de una tercera restauración borbónica en manos del Príncipe de España (que no de Asturias), Juan Carlos. Una vez instalado, éste supo jugar con habilidad y se entendió con los elementos franquistas posibilistas, que eran mayoría, al tiempo que se acordaba una componenda con la oposición, que acabó por incluir, no ya a los socialistas, sino a los mismos comunistas. En este contexto, desmontado el Movimiento Nacional y con las elecciones a Cortes constituyentes cele-

bradas en junio de 1977, se pudo realizar una inteligencia con el hábil presidente de la Generalitat en el exilio, Josep Tarradellas, a expensas de la oposición catalanista. Con la maniobra entró un elemento decisivo de la situación republicana en el diseño estructural de la nueva monarquía, un elemento que provenía del mismísimo 14 de abril. Llegados a este punto, la fusión de otras piezas jurídicas permitieron un ensamblaje complejo, delicado incluso, pero garantizado por los partidos, el voto popular y la inmensa popularidad del nuevo monarca.

Los años siguientes, a pesar de este éxito tan aparente, tuvieron un signo contradictorio. Se toleró un sistema educativo en catalán, mientras las pretensiones a la extensión culturalista de la presencia catalana en Valencia y las Baleares eran frenadas con gran eficacia demagógica. Tras el golpe fracasado del 23 de febrero de 1981, ya con los socialistas en el poder, se desarrolló un sistema autonómico muy especial. El Estado era unitario, pero la administración era descentralizada, paralela. Los socialistas consiguieron el logro increíble de civilizar al ejército, al contar con el apoyo de las fuerzas armadas más técnicas, y con ello pudieron suprimir los gobiernos militares de provincia, base del golpismo. Pero la articulación de 18 autonomías, incluida la catalana, deshizo el sueño dualista que habían albergado los catalanistas, creando un mecanismo administrativo funcional en lo simbólico, pero caro de mantener por su redundancia. Para suavizar, ayudó mucho la entrada en la OTAN, que mantuvo entretenidas a las fuerzas armadas –hasta la Legión pareció una ONG pacifista–, mientras el acceso a la Comunidad Económica Europea –Unión Europea a partir de 1992– aportó fondos de desarrollo que dieron la sensación, en todas las Españas, de que se vivía en un conjunto rico, al nivel europeo. El sueño se hundió con la crisis inmobiliaria española de 2008 y el colapso de la banca local en 2011. Y ello ha traído consecuencias.

Por su parte, la nueva Generalitat se consolidó en una especial síntesis “pujolista” muy duradera, de 1980 a 2003. El fin de Jordi Pujol dio la oportunidad a una coalición de izquierdas, unos más nacionalistas y otros no

**La articulación de  
18 autonomías deshizo  
el sueño dualista que  
habían albergado  
los catalanistas, creando  
un mecanismo caro**

tanto, que facilitó la sucesión de Pasqual Maragall, nieto del gran poeta patrio, a José Montilla, inmigrante catalanizado y figura antaño inimaginable como presidente. El tripartito se fracturó en sus partes respectivas, implosionaron los socialistas catalanes y tal retroceso, más el impacto de la crisis en el área metropolitana, con el colapso del pequeño comercio, permitió la aparición del independentismo como fuerza, hasta entonces una presencia menor cuando no testimonial. La recuperación del post-pujolismo gubernamental, con Artur Mas al frente, pudo alcanzar la presidencia (comicios autonómicos de 2010) con la convicción de iniciar y liderar “una transición nacional”, sin éxito en su apuesta electoral en las elecciones catalanas de 2012.

Visto en clave *endins*, el porvenir queda abierto. En el resto de España, se mira esta dinámica con hostilidad y desconfianza, dado el descrédito de todas las instancias, desde la corona a los partidos y la judicatura, que impulsaron la transición democrática al Estado de las autonomías.

# INFORME SEMANAL DE POLÍTICA EXTERIOR



**Ahora también en digital**

**Suscríbete por un año**

**Compra ejemplares individuales**

*Cada lunes análisis breves y exclusivos sobre la actualidad internacional.*

*Desde 1995, sus ocho páginas se anticipan a lo que mañana será noticia.*

*Una visión a largo plazo, concisa y fiable, más allá de los titulares.*

#ISPE

[politicaexterior.com](http://politicaexterior.com)

# El ejemplo de Canadá: secesión y democracia

**Stéphane Dion**

---

**D**eterminadas preguntas se plantean de manera insistente en el contexto español actual, en referencia a la secesión en una democracia. Examinando por turno cada una de ellas, este análisis se ceñirá de manera estricta al contexto canadiense y al movimiento secesionista quebequense, pero establecerá también una relación con ciertos principios de alcance universal.

*¿Se considera Canadá un país divisible?*

Sí. Ningún partido político reconocido en el Parlamento o en las asambleas legislativas provinciales se ha declarado a favor de retener a los quebequenses en contra de su voluntad, siempre que su deseo de secesión se exprese de manera clara y sea negociado un acuerdo de separación, dentro del marco constitucional canadiense, con ánimo de justicia para todos.

En Canadá no existe el equivalente del artículo 2 de la Constitución española que dice: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

**Stéphane Dion** es miembro del Consejo Privado de Canadá y diputado federal por la circunscripción de St-Laurent/Cartierville en la Cámara de los Comunes de Canadá. Una versión similar de este artículo ha sido publicada en el libro *La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*, Stephan Dion, María Dolores Torres, Alianza Editorial, 2014 (segunda edición)

La secesión en democracia es un ejercicio raro e inusitado, una empresa peligrosa que conviene resolver teniendo en cuenta la primacía del Derecho. Todo referéndum debe basarse en una pregunta clara y toda independencia en una respuesta clara a esa pregunta.

---

España dista mucho de ser la única democracia que se afirma como entidad indisoluble. Ya sea en su Constitución o bien a través de su jurisprudencia, muchos países se declaran indivisibles: Francia, Estados Unidos, Italia, Australia, etcétera. Estos Estados democráticos consideran que el país no puede ser dividido, ya que cada parcela del territorio nacional pertenece al conjunto de los ciudadanos, y garantizan a todos sus ciudadanos que la pertenencia al conjunto es un legado que podrán transmitir a sus descendientes.

Canadá ha llegado a una conclusión diferente. Pero hay que dejar claro que si los canadienses aceptan su divisibilidad, no es que crean que Canadá, su unidad, su identidad o su ciudadanía merezcan menos respeto que el debido a los demás países. Lo que ocurre es que piensan que su identidad canadiense es demasiado valiosa para apoyarse en otra cosa que no sea el deseo de vivir juntos.

*¿ En Canadá, es un derecho la secesión?*

No. La secesión se admite como una posibilidad, no como un derecho. El gobierno de una provincia no tiene derecho a autoproclamarse gobierno de un Estado independiente. Conforme al Derecho, no puede realizar la secesión de manera unilateral, sin un acuerdo negociado con el Estado canadiense. Ni el Derecho Internacional ni el canadiense le otorgan este derecho. En su dictamen de 1998, la Corte Suprema de Canadá confirmó que “en términos jurídicos, se considera que la secesión de una provincia de



Canadá debe requerir una modificación de la Constitución, lo cual exige necesariamente una negociación” (párrafo 84) “dentro del marco constitucional existente” (párrafo 149). El gobierno de Quebec no puede arrogarse un derecho a la secesión unilateral alegando que los quebequenses forman un pueblo o una nación. Como dijo la Corte Suprema: “[...] sea cual sea la definición exacta de pueblo(s) que se aplique a este contexto, el derecho a la autodeterminación no puede ser, en las circunstancias actuales, el fundamento de un derecho a la secesión unilateral”.

***¿Tiene derecho el gobierno de una provincia canadiense a celebrar un referéndum sobre la secesión?***

Sí. El gobierno de una provincia puede consultar a su población mediante referéndum sobre cualquier cuestión y decidir el enunciado de la pregunta. No obstante, los referéndums en Canadá tienen carácter consultivo, no decisorio. Como indica la Corte Suprema: “Este voto democrático, sea cual sea la amplitud de la mayoría, no tendrá de por sí ningún efecto jurídico”.

***¿El hecho de que un referéndum sea tan solo una consulta significa que Canadá podría mantenerse indiferente a la expresión, a través de referéndum, de una voluntad clara de secesión?***

No. Pero esta voluntad de secesión debe establecerse de manera clara, para que haya obligación de entablar negociaciones sobre la secesión. El dictamen de la Corte Suprema en 1998 confirmó que esta obligación de negociar solo puede plantearse ante “una mayoría clara de la población de Quebec favorable a la secesión, en respuesta a una pregunta clara” (párrafo 93). Esta obligación no existe si la expresión de la voluntad democrática está “en sí, llena de ambigüedades”. Por lo tanto, hay negociación si el apoyo a la secesión es claro; pero si este apoyo no es claro, no hay negociación; y sin negociación, no hay secesión. Aquel es el dictamen emitido por la Corte Suprema en 1998, dictamen puesto en aplicación por la Ley sobre la claridad, adoptada por el Parlamento de Canadá en 2000.

***¿Si la obligación de negociar la secesión depende solo de un apoyo claro, quién debe evaluar la claridad?***

La Corte Suprema asigna este papel a los actores políticos: “Solo los actores políticos tendrían la información y la competencia para juzgar en qué momento deberían resolverse estas ambigüedades en un sentido o en otro”. Le incumbe al gobierno de la provincia elegir la pregunta que se debe formular. La Ley sobre la Claridad establece que la Cámara de los Comunes, tras las debidas consultas y deliberaciones, deberá determinar, mediante una resolución y antes del referéndum, si la pregunta es clara. Si, según la

Cámara, la pregunta no está formulada de manera clara, el referéndum no puede conducir a la negociación de la secesión.

Después de un referéndum sobre una pregunta clara, si el gobierno provincial cree que ha obtenido un apoyo claro a la secesión, la Cámara de los Comunes estudiará la claridad de la mayoría. Únicamente si, tras las consultas y deliberaciones debidas, la Cámara concluye, mediante una resolución, que existe una mayoría clara, el gobierno de Canadá puede y debe iniciar las negociaciones sobre la secesión. En resumidas cuentas, se necesita una pregunta clara y una mayoría clara.

### ***¿Qué es una pregunta clara?***

Todos sabemos qué sería una pregunta clara sobre la secesión. Lo complicado es imaginar una pregunta confusa. La Corte Suprema habla de “la voluntad de no seguir formando parte de Canadá”. Cuanto más se acerque la pregunta a este enunciado, más clara resultará. Pero se puede formular de muchas maneras: “¿Desea usted que su provincia se separe de Canadá?”. O: “¿Desea usted que su provincia deje de formar parte de Canadá y se convierta en un país independiente?”. Si la Corte Suprema de Canadá, en su dictamen de 1998, insistió sobre la claridad de la pregunta, se debe indudablemente a que esta claridad fue cuestionada durante los referéndums quebequenses de 1980 y 1995. Las preguntas habían sido redactadas por el gobierno del Partido Quebequense con el fin de incrementar artificialmente el apoyo a la respuesta afirmativa, sobre todo mezclando el proyecto de independencia y el mantenimiento de una posible asociación con Canadá. La pregunta de 1995 fue la siguiente: “¿Está de acuerdo con que Quebec sea soberano después de haber hecho una oferta formal a Canadá para una nueva asociación económica y política en el marco del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio 1995?”.

Es obvio que una pregunta que trata de algo distinto a la secesión y que incluye otras consideraciones no puede ser una pregunta clara. Si el gobierno secesionista confía en poder contar con el apoyo de la población, en interés propio y en el de todos, necesita formular la pregunta de forma clara y que no se preste a ninguna duda.

### ***¿Qué es una mayoría clara?***

La Corte declara que el principio de la democracia va más allá de la regla de la mayoría simple. De este modo, confirma que la obligación de entablar una negociación sobre la secesión solo puede surgir “de una mayoría clara de la población de Quebec a favor de la secesión en respuesta a una pregunta clara”. En su dictamen, la Corte menciona al menos 13 veces la expresión

“mayoría clara” o “clara mayoría”, además de hablar de “la amplitud” de la mayoría. También se refiere a una “mayoría clara de la población de Quebec”, lo cual abarca algo más que la cantidad de personas que voten.

Existen dos razones fundamentales por las que la negociación de una secesión deba llevarse a cabo sobre la base de una mayoría clara. La primera es que, cuanto más pone en tela de juicio una decisión los derechos de los ciudadanos, más irreversible resulta, más compromete a las generaciones futuras y más exigente debe ser la democracia con respecto al procedimiento a seguir para adoptar esa decisión. Es indudable que la secesión es un acto grave y probablemente irreversible. Se trata de un gesto que compromete a las generaciones futuras y tiene consecuencias importantes para todos los ciudadanos del país dividido. La segunda razón es que la negociación de la escisión de un Estado moderno sería, inevitablemente y a pesar de la mejor voluntad del mundo, una tarea difícil y llena de obstáculos. No debería ocurrir que, mientras los negociadores tratan de llegar a un acuerdo de separación, la mayoría cambie de opinión y se oponga a la secesión. Sería una situación insostenible. Por ello, el proceso solo debería ponerse en marcha cuando haya una mayoría clara, para que dicha mayoría tenga posibilidades de mantenerse a pesar de las dificultades de la negociación.

Sin embargo, la Corte Suprema nos invita a no tratar de establecer por adelantado los límites de esa mayoría: “Corresponde a los actores políticos decidir en qué consiste ‘una mayoría en respuesta a una pregunta clara’, según las circunstancias en las que se celebrara el futuro referéndum”. La Corte emite así una sabia opinión. El examen de la claridad de una mayoría tiene una dimensión cualitativa que exige una evaluación política para la cual se necesita conocer muy bien las circunstancias concretas. Además, establecer por adelantado los límites de una mayoría, sean cuales fueren, expondría al riesgo de que una decisión tan grave como la de elegir un país dependa de los resultados de un recuento judicial o de un examen de los votos rechazados. Sería una situación insostenible, e incluso insensata.

Para limitar los riesgos de desacuerdo sobre la claridad de la mayoría, basta con que el gobierno que propone la secesión no celebre el referéndum antes de tener la seguridad razonable de salir victorioso de él. Esta seguridad se desprendería de diversos indicadores: mayorías claras y estables a favor de la secesión (según los sondeos) y adhesión, a esta idea, de las distintas fuerzas políticas.

***¿Deben las negociaciones desembocar obligatoriamente en la secesión?***

No. La obligación de negociar no equivale a una obligación de llegar a resultados, pero todos los participantes en las negociaciones sobre la sece-



Un manifestante sostiene una pancarta en apoyo a la permanencia de Quebec en Canadá. DAVE COURNOYER (CC)

sión deberían obrar conforme a cuatro principios constitucionales establecidos por la Corte suprema: “El federalismo, la democracia, el constitucionalismo y la primacía del derecho y la protección de las minorías” (párrafo 90). El gobierno de Quebec no podría decidir por sí solo lo que sería negociable y lo que no. “No podría tratar de invocar un derecho a la autodeterminación para dictar a las otras partes las condiciones de la secesión” (párrafo 91). Tendría “derecho a tratar de realizar la secesión” (párrafo 92) mediante negociaciones basadas en los principios mencionados.

Estas negociaciones, “periodo de incertidumbre y de trastornos profundos”, tratarían inevitablemente de “multitud de cuestiones muy difíciles y muy complejas”, según indica la Corte Suprema. La Corte menciona las cuestiones económicas, la deuda, los derechos de las minorías, los pueblos indígenas y las fronteras territoriales. Debido precisamente a la dificultad inherente de esta tarea, solo puede plantearse en el marco del Derecho y sobre la base de un apoyo claro.

***¿Podría el gobierno independentista desdeñar el Derecho y realizar la secesión de manera unilateral?***

No. La Corte Suprema nos dice que un intento de secesión unilateral se haría “fuera del Derecho” y en un contexto en el que las instituciones que gobiernan en Quebec “no pueden, según el Derecho Internacional, realizar unilateralmente la secesión de Quebec de Canadá”. De este modo, el

gobierno secesionista no podría contar con la norma jurídica que le permitiría imponer la secesión unilateral a quienes no la desean. No tendría medios de lograr que se le obedezca y haría correr a toda la sociedad peligros inaceptables en una democracia.

Para realizar la secesión se necesitaría no solo el consentimiento sino también la participación activa del gobierno de Canadá, aunque solo sea por consideraciones prácticas. Habría que encontrar la forma de transferir miles de funcionarios de los ministerios y organismos federales a la función pública quebequense, así como toneladas de leyes y reglamentos, millones de declaraciones de rentas, etcétera. La escisión de un Estado moderno como Canadá podría convertirse en un caos administrativo. Es obvio que solo podría efectuarse con el asentimiento y la participación del gobierno de Canadá. Esta participación necesaria no se podría obtener en caso de declaración unilateral de independencia. Al contrario, la secesión unilateral es imposible en la práctica, además de carecer de fundamento jurídico.

***¿Podría obtener reconocimiento internacional un intento de secesión unilateral?***

No. La Corte Suprema, que analiza esta posibilidad de manera prudente y realista, previene que cualquier intransigencia canadiense aumentaría “probablemente” las posibilidades de reconocimiento internacional de un intento de secesión unilateral. Pero de hecho, no existen precedentes: ningún Estado creado mediante secesión unilateral ha sido admitido en las Naciones Unidas contra la voluntad manifiesta del gobierno del Estado anterior. La práctica de los Estados demuestra una reticencia extrema a reconocer las secesiones unilaterales fuera del contexto colonial. Un intento de secesión unilateral de Quebec con respecto a Canadá sería un gesto irresponsable y la comunidad internacional lo percibiría como tal. Por lo tanto, los quebequenses no deberían optar por una secesión pensando que podrían contar con un apoyo internacional que iría contra la voluntad del Estado canadiense, porque esto iría contra la práctica de los Estados. En vez de ello, deberían contar con la rectitud de los otros canadienses. Deberían apostar por los valores de tolerancia que todos comparten en Canadá y que serían indispensables para llevar a cabo unas negociaciones penosas y difíciles.

## Principios tras la Ley sobre la Claridad

En definitiva, la secesión es una empresa peligrosa y difícil que conviene resolver en el marco general de la primacía del Derecho, mediante negocia-

ciones basadas en los principios que definen a un país; en el caso de Canadá: el federalismo, la democracia, el constitucionalismo, la primacía del Derecho y la protección de las minorías. El elemento de activación de estas negociaciones sería la expresión de un apoyo claro a la secesión.

Estos son los principios sencillos que enuncia la Corte Suprema de Canadá y que pone en aplicación la Ley sobre la Claridad para proteger los derechos y los intereses de todos los canadienses, en particular de los quebequenses. Estos son tan canadienses como los habitantes de las otras provincias y territorios de Canadá. Tienen derecho a disfrutar plenamente de las ventajas que ofrecen la nacionalidad canadiense, la Constitución canadiense y la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. Tienen derecho a disfrutar de manera plena de la protección que ofrecen las leyes de Canadá y del deber de asistencia que tienen los gobiernos de la federación canadiense hacia todos los canadienses, en Canadá y en el extranjero. Tienen derecho a participar plenamente en la construcción de este país igual que todos los canadienses. Nadie puede quitarles estos derechos plenos y enteros. Ningún primer ministro, ningún gobierno, ningún político, ¡nadie! A menos que los quebequenses renuncien de manera clara a ellos.

Si los quebequenses renuncian claramente a Canadá, con una clara mayoría y en respuesta a una pregunta clara sobre la secesión, los gobiernos tendrían el deber de entablar negociaciones sobre la secesión, que deberían llevarse a cabo dentro del marco constitucional canadiense, con el fin de llegar a un acuerdo de separación justo para todos. Independientemente de apoyar la unidad canadiense o la independencia de Quebec, los quebequenses deben ponerse de acuerdo sobre un principio fundamental: un consentimiento expresado de manera clara. La secesión de Quebec del resto de Canadá solo debe intentarse cuando los quebequenses la hayan apoyado de manera clara.

Estos principios –con fuerza de ley en Canadá– son de alcance universal, ya que buscan reconciliar dos dinámicas difíciles de reconciliar: las de la democracia y la secesión. El ideal democrático alienta a todos los ciuda-

**El ideal democrático  
alienta a los ciudadanos  
a ser leales entre sí,  
mientras la secesión  
pide romper ese lazo  
de solidaridad**



danos de un país a ser leales entre sí, más allá de las consideraciones de lengua, raza, religión o pertenencia regional. En cambio, la secesión pide a los ciudadanos que rompan este lazo de solidaridad que los une y que procedan –casi siempre– sobre la base de pertenencias específicas a una lengua o a una etnia. La secesión es un ejercicio, raro e inusitado en democracia, por el que se elige a los conciudadanos que se desea conservar y a los que se desea convertir en extranjeros.

Una filosofía de la democracia basada en la lógica de la secesión no podría funcionar, ya que incitaría a los grupos a separarse en lugar de entenderse y acercarse. La secesión automática impediría a la democracia absorber las tensiones propias de las diferencias. El reconocimiento del derecho a la secesión, cuando se solicite, invitaría a la ruptura desde el momento en el que se planteen las primeras dificultades, según divergencias que podrían darse en función de atributos colectivos, como la religión, la lengua o la etnia. Ello no significa que un Estado democrático deba rechazar cualquier solicitud secesionista. Ante una voluntad clara de secesión, el Estado puede llegar a la conclusión de que aceptar dicha secesión es la solución menos mala. Pero un gobierno democrático tiene la obligación de asegurar que esta voluntad de secesión sea verdaderamente clara, que no contenga ninguna ambigüedad y que se proceda a ella no de manera unilateral, sino conforme al Derecho y con ánimo de justicia para todos.

POLÍTICA EXTERIOR  
es una revista  
independiente,  
responsable y  
crítica.  
POLÍTICA EXTERIOR,  
sostenida por  
lectores, accionistas  
y anunciantes,  
difunde cada dos  
meses, información,  
análisis, ideas,  
certezas y dudas.  
Editada en Madrid y  
vendida en 100  
países a una amplia  
minoría de  
profesores,  
empresarios,  
políticos y  
estudiantes, centra  
su reflexión en los  
intereses españoles  
fuera de España.  
Cada 60 días, con la  
situación de los  
conflictos y una  
perspectiva de las  
relaciones  
internacionales



#### SUSCRIPCIONES

ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa, 49, 28001. Madrid

Tel.: 91 431 27 11. Fax: 91 435 40 27

e-mail: revista@politicaexterior.com

www.politicaexterior.com

POLÍTICA EXTERIOR,  
**Un indispensable instrumento  
de trabajo**

# Independencia: emociones y razones

**Josep Borrell**

---

**E**s evidente que algunos catalanes solo se sienten catalanes. Y desean construir un Estado propio para que la nación catalana pueda defender su identidad y escapar de las limitaciones y costes que creen que les impone su pertenencia al Estado español. Otros sienten, en distintos grados, una identidad compuesta catalana y española a la vez. Como es mi caso, ya que al ser elegido presidente del Parlamento Europeo me presenté como, “catalán, español y europeo, tres identidades que no son antagónicas sino que se complementan en mis sentimientos y emociones”.

Ante la demanda de un Estado propio hay que distinguir dos motivaciones: la emocional y la racional.

La emocional responde a un sentimiento identitario para el cual la independencia es un bien superior deseable cualesquiera que sean sus costes.

La racional evalúa las ventajas e inconvenientes de la independencia, tanto en la fase de transición como una vez recuperadas las condiciones normales de funcionamiento del nuevo Estado.

Aparte de las motivaciones de tipo identitario, los defensores de la independencia presentan la construcción del Estado catalán como una forma de garantizar más prosperidad y bienestar para todos. No solo para que Catalunya sea

---

**Josep Borrell**, catedrático Jean Monnet, ha sido ministro español y presidente del Parlamento Europeo.

Hay dos motivaciones para pedir la independencia de Catalunya: la emocional y la racional. La primera puede entenderse, pero la segunda, aunque posible, haría el proceso costoso y complejo. Sería mejor buscar el encaje dentro de una España federal.

---

mas “plena” sino también más “rica”. Y tratan de convencer a los que no se sienten solo catalanes de que la independencia les interesa objetivamente.

Esta dinámica se ha visto reforzada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut y las políticas de austeridad. El sentimiento de humillación y las dramáticas consecuencias sociales de la crisis económica han sido aprovechados para que la irritación social se canalice de forma interclasista en un conflicto entre Catalunya y España. Y para presentar la independencia como la solución a todos los problemas de la sociedad catalana, no solo los asociados con la plenitud de su identidad nacional sino también con los de su prosperidad material

El president Artur Mas, un año y cinco meses después de la sentencia del Constitucional, se manifestaba en contra de una consulta por su inoportunidad e inconveniencia (entrevista en TV3 con Mònica Terribas el 1 de diciembre del 2011). Pero cuando temió verse desbordado quiso colocarse a la cabeza de la manifestación a través de unas elecciones anticipadas que resultaron ser un gran error, porque sus bases sociales no le siguieron y se quedó prisionero de una agenda independentista que hasta entonces nunca había postulado CiU.

Ante esta dinámica, en los últimos tiempos se empieza a prestar atención a soluciones intermedias entre la independencia y el statu quo, mediante reformas constitucionales.

En este camino habrá que aportar análisis lo más razonables y razonados posibles sobre los grandes temas en debate. En esta contribución me voy a referir a dos de ellos, la cuestión de las balanzas fiscales y la de la situación de una Catalunya independiente con respecto a la UE.

## La balanza fiscal

Las balanzas fiscales de un territorio parte de un Estado miden la diferencia entre los ingresos que la administración central de dicho Estado (incluida Seguridad Social) obtiene de los residentes en ese territorio y los beneficios que les aporta través de su gasto.

Los déficit o superávit de las balanzas fiscales se pueden producir por varias razones. Porque el gobierno central decida discrecionalmente gastar más en un territorio que en otro. Por el funcionamiento automático de algunas políticas públicas (por ejemplo, pagando más subsidio de desempleo donde más paro hay o más pensiones donde más pensionistas viven). Porque la progresividad del sistema fiscal hace que en una región más rica se obtengan mayores recursos fiscales. O porque el sistema de financiación autonómico aporte fondos insuficientes para la prestación de los servicios transferidos. Cualquiera que sea el superávit o déficit de una balanza fiscal, convendría saber a cuál de esas causas de debe.

Tanto la Generalitat como el ministerio de Hacienda, durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, efectuaron cálculos de la balanza fiscal de Catalunya. En este artículo me referiré al cálculo de la balanza fiscal efectuado por la Generalitat para 2009 y 2010, que son los conocidos en el momento de entregar este artículo a impresión, cuando se espera la publicación de los datos relativos a 2011. También se espera la publicación de las balanzas fiscales de todas la comunidades autónomas por el ministerio de Hacienda, siguiendo una nueva metodología propuesta por el profesor De la Fuente. Pero el debate creado en torno a las balanzas fiscales y los ya famosos 16.000 millones de euros anuales que supuestamente España “roba” a Catalunya de forma “inmutable” (según declaraciones de Mas), puede analizarse suficientemente con los datos de 2009 y 2010.

Conviene precisar que en la balanza fiscal se incluye el efecto del sistema de financiación autonómica acordado en 2009. Como en otras contribuciones a este número monográfico de *Política Exterior* se tratará de dicho sistema de financiación, me limito a señalar que dicho acuerdo fue fruto del liderazgo de la Generalitat y se presentó por la parte catalana, y en particular

por Josep-Lluís Carod Rovira, como un gran éxito. Según las últimas liquidaciones, la financiación per cápita corregida de Catalunya se sitúa prácticamente en la media, más o menos al mismo nivel que Madrid o Andalucía.

La Generalitat estima para 2009 un déficit de la balanza fiscal de 16.410 millones, y de 16.543 para 2010, equivalentes al ocho por cien del PIB de Catalunya. Esa cifra se ha convertido en el símbolo del “expolio fiscal” que sufre Catalunya y en la cuantía del “dividendo fiscal” que aportaría la independencia. Antes de subirse en el carro soberanista, Mas consideró que no debía ser mayor del 4,5 por cien que, según él, es el límite máximo fijado constitucionalmente en Alemania.

Tanto el Mas como Oriol Junqueras han propagado urbi et orbe que en Alemania el déficit fiscal de los *länder* está limitado, unas veces se dice que por la Constitución federal, otras que

**Las famosas balanzas  
fiscales de Alemania,  
siempre citadas como  
ejemplo a seguir,  
simplemente no existen**

por la legislación ordinaria y otras por la jurisprudencia. La cifra del 4,5 por cien del PIB como supuesto límite máximo del déficit fiscal de los *länder* ha sido citada por Mas en declaraciones a la prensa europea y por Junqueras en carta dirigida a todos los eurodiputados.

Ambos han hecho con ello un notable ridículo. En mi conocimiento, ratificado por la embajada alemana en España, ni ese límite, ni ningún otro, existe en ninguna norma de la República Federal de Alemania. Pero en Catalunya se ha creado una situación por la cual la gente cree que ciertamente el Estado central se lleva cada año de los impuestos que pagan los catalanes 16.000 millones, el ocho por cien del PIB, más de lo que les devuelve en forma de rentas, servicios e inversiones. Se les ha convencido de que eso es el doble de lo que está permitido en un país como Alemania, donde no se toleran esa clase de expolios. Es lógico que en tiempos de penuria y ante los graves efectos sociales de los “recortes” se valore la importancia de esa “succión” de recursos y el agravio que representa.

Si en una Catalunya independiente sus ciudadanos pudiesen disponer de 16.000 millones de euros anuales adicionales con los que tantas cosas se podrían hacer y tantos sufrimientos evitar, sería una razón importante para apoyar la independencia, más allá de los sentimientos de pertenencia de cada cual. Mas no ha dudado en asegurar que con esa cifra se podría acabar

con el endeudamiento de Catalunya en pocos años, y Junqueras que con ella no serían necesarios los recortes presupuestarios.

Pero la independencia, y con ella el fin del pretendido “expolio fiscal”, no daría a las instituciones públicas de Catalunya 16.000 millones adicionales y no comprometidos de los que disponer para evitar recortes presupuestarios o disminuir el endeudamiento.

El cálculo de las balanzas fiscales es un ejercicio siempre difícil y que obliga a múltiples supuestos. Por eso, en contra de lo que se dice, casi ningún gobierno de ningún país lo hace. Las famosas balanzas fiscales de Alemania, siempre citadas como ejemplo a seguir, simplemente no existen.

Para su cálculo se pueden utilizar dos métodos. El llamado del flujo beneficio que imputa el gasto según la residencia del beneficiario y el ingreso según la del que soporta el impuesto. Y el del flujo monetario que imputa el ingreso allí donde se obtiene y el gasto allí donde se produce el servicio público. Las diferencias entre los dos métodos son grandes, porque no todos los impuestos que se recaudan en Catalunya los pagan los catalanes ni todos los que pagan los catalanes se recaudan en Catalunya. Y no todos los servicios públicos de los que se benefician se producen en Catalunya. Por ejemplo, una mercancía entra por el puerto de Barcelona y allí se cobra el IVA a la importación, pero el impuesto se soporta por quien la consume y puede que no sea en Catalunya. Un catalán que acude a un consulado español recibe un servicio, pero como en Catalunya no hay, obviamente, ningún consulado del Estado español, el método del flujo monetario no computa ningún beneficio por el gasto en asistencia consular.

Tampoco tiene sentido argumentar que los ordenadores de la Agencia Tributaria solo sirven a los madrileños porque están en Madrid, o que el radar de Calamocha, que guía los aviones del puente aéreo, solo beneficia a los aragoneses. O repartir el gasto en defensa y en justicia según donde estén las instalaciones militares y los tribunales. Regular las telecomunicaciones no solo beneficia a los catalanes cuando la CNMT está en Barcelona, ni la de los mercados financieros solo favorece a los madrileños porque la CNMV esté en Madrid.

Una Cataluña independiente debería financiar todos los servicios que ahora recibe del Estado, se produzcan o no desde el territorio catalán. ¿O es que no iba a tener su red de embajadas y consulados, su propia defensa y sus propios sistemas de gestión tributaria? ¿Es que alguien se las suministraría gratis?

Lo razonable es que el gasto en los bienes públicos de carácter general –digo bien estos y no aquellos que por su propia naturaleza se pueden y se deben territorializar– se reparta proporcionalmente a la población (método



beneficio). Así, por ejemplo, el método del flujo beneficio imputaría a Catalunya el 16 por cien (porcentaje de población) de los 864 millones gastados en representación exterior.

Las estimaciones de 16.410 en 2009, o de 16.543 millones en 2010, están calculadas por el método del flujo monetario que, como los anteriores ejemplos muestran, no es el adecuado para evaluar el dividendo fiscal de la independencia. Si se calcula por el flujo de beneficio, según la Generalitat el déficit fiscal se reduce a 11.261 millones en 2009 y a 11.258 millones en 2010. Es decir, el método que escoge la Generalitat lo sobreestima en un 45 por cien con respecto al método del beneficio.

Además, los estudios de la Generalitat correspondientes a esos años subestiman los costes de los servicios que actualmente presta la administración central y que la Catalunya independiente debería asumir. Por ejemplo, no considera la aportación a la Unión Europea,

ni la ayuda al desarrollo, ni el tráfico aéreo ni los mayores costes de defensa, acción exterior y administración tributaria debidos a las menores economías de escala. Por analogía a un país de análogo nivel de renta como Suecia, solo en contribución a la UE y ayuda al desarrollo falta computar unos 3.000 millones.

Por otra parte, esas cifras de déficit fiscal, sean por el método monetario o del beneficio, no son las de un déficit “observado”, calculado por la diferencia entre los servicios suministrados por el Estado a Catalunya y los impuestos que de ella obtiene. Según el método del beneficio, la diferencia entre ellos muestra que el déficit observado no es un déficit sino un superávit a favor de Catalunya de 4.015 millones en 2009 y un déficit de 774 millones en 2010. Según el método monetario, el que le gusta a la Generalitat, el cálculo arrojaría un déficit de 792 millones en 2009 y de 5.835 millones en 2010.

¿A qué se deben estas diferencias con los déficit que publica la Generalitat, y que han dado lugar a los 16.000 millones (16.409 en 2009 y 16.543 en 2010) que “*Espanya ens roba*”? Se deben a la denominada “neutralización del déficit del Estado”, para tener en cuenta la parte del gasto que se financia con deuda.

**Las estimaciones de la Generalitat deberían incluir las aportaciones a la UE, acción exterior o ayuda al desarrollo**

Para simplificar, neutralizar el déficit consiste en añadir a los impuestos efectivamente pagados por los catalanes cada año los impuestos que teóricamente tendrán que pagar en el futuro para pagar “su” parte del déficit público estatal. Suponiendo que fuera a ser así, ¿cómo se calcula “su parte”? En los informes de la Generalitat se calcula proporcionalmente a los ingresos que Catalunya aporta al Estado: 15.618 en 2009 y 10.708 en 2010.

La “neutralización” del déficit del Estado, para tomar en cuenta los efectos del ciclo económico en el cálculo del saldo fiscal, ha producido un interesante debate académico que plantea varias cuestiones.<sup>1</sup>

En primer lugar, se puede discutir si la “neutralización según los ingresos” es la más apropiada. Hay otras formas de hacerlo y los resultados que se obtienen son muy diferentes. Se puede considerar más correcto “neutralizar proporcionalmente a los gastos. O según una combinación de ambos teniendo en cuenta el efecto del ciclo económico”, como propone el profesor Antonio Zabalza.

En segundo lugar, hay que evitar confundir a la opinión pública para que los ciudadanos no crean que al día siguiente de la independencia tendrían, contantes y sonantes, 16.000 millones de euros adicionales.

No niego el interés ni la necesidad de “neutralizar” el déficit del Estado. Con ello se evita que aparezca que todas las comunidades autónomas tengan una balanza fiscal en superávit. El déficit neutralizado da una mejor idea estructural de la posición fiscal de un territorio. Pero hay que insistir en que los saldos (déficit o superávit) observados y los neutralizados son conceptos de distinta naturaleza. El déficit fiscal calculado neutralizando el déficit público estatal no es equivalente a recursos adicionales disponibles gracias a la independencia. Porque esos impuestos que teóricamente se tendrían que pagar en el futuro, por definición, todavía no se han pagado y por ello no estarían disponibles en el presente.

Pero al difundir solo la cifra de los 16.409 millones de euros en 2009 o 16.543 en 2010 (calculados por el método monetario neutralizado según el ingreso) se presenta en el discurso político como si ese dinero estuviese disponible inmediata y automáticamente con la independencia.

A ese respecto, la propia Fundació CatDem, vinculada a CiU, dice en sus informes que, en caso de independencia, la neutralización “no corresponde” ya que “lo que hace la neutralización es imputar el déficit público del Estado

1. El debate se puede seguir en los siguientes enlaces: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=29565> y <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=29574>

como carga impositiva futura: eso aquí no tiene sentido, lo que estamos midiendo es la capacidad de autofinanciación de Catalunya como Estado.”

Como vemos, hay distintas formas de calcular una balanza fiscal. Para presentar sus 16.000 millones de déficit, la Generalitat utiliza el método monetario neutralizado según el ingreso. La siguiente tabla muestra, para los ejercicios 2009 y 2010, la sobrestimación porcentual que dicho cálculo representa con respecto a los otros métodos posibles.

	2009	2010
Método monetario neutralizado por el gasto	33,8	20,9
Método monetario neutralizado cíclicamente	5,6	3,8
Método beneficio neutralizado por el ingreso	45,7	46,9
Método beneficio neutralizado por el gasto	94,9	77,7
Método beneficio neutralizado cíclicamente	53,9	52,5

## Catalunya y la UE

Según las encuestas, el apoyo a la independencia disminuiría mucho si implicara la salida de la UE. Por ello, desde el principio de su deriva soberanista, Mas y todo su gobierno han tratado de asegurar que no habría problema con la permanencia en la UE del nuevo Estado catalán.

Pero no es así. Desde Bruselas han dicho de varias y muy claras maneras que una Catalunya independiente no sería de forma automática un nuevo Estado miembro de la Unión. Su adhesión requeriría una modificación de los tratados aprobada por unanimidad, aunque el nuevo Estado resultase de la escisión de un Estado miembro producida de acuerdo con sus normas constitucionales.

Lo cual no impide estar de acuerdo en que Europa quedaría incompleta sin Catalunya. Por eso no nos dicen que quedara excluida para siempre. Pero nadie puede saber cuánto duraría el proceso de adhesión. Dependería de muchas circunstancias, entre ellas la forma en la que se produjese la separación. Lo que es seguro es que una declaración unilateral de independencia no sería aceptada por la UE en virtud de lo dispuesto en el art 4.2 del Tratado de la Unión (TUE).

En marzo de 2004 –cuando todavía no era presidente del Parlamento Europeo– la Comisión Europea dictaminó que “cuando una parte del territorio de un Estado deje de formar parte de ese Estado, porque se convierta

en un Estado independiente (...) se convertirá en un tercer Estado con relación a la UE y los tratados ya no serán de aplicación en su territorio”. Tanto Jose Manuel Durão Barroso como Herman van Rompuy lo han reiterado en varias ocasiones, especificando que el Tratado de Lisboa no ha aportado ninguna novedad al respecto.

No es posible decir las cosas de forma más clara. Pero las emociones parecen ser mas poderosas que las razones y el govern de la Generalitat sigue asegurando que todo se arreglara políticamente, “això ja ho arreglarem”, sin especificar cómo. Y sin reconocer que tendríamos muy pocos apoyos para ello. Muchos e importantes países no estarían nada dispuestos a un precedente que pudieran usar sus regiones más ricas.

Se nos dice que la UE no puede prescindir de Catalunya y no se atreverá a “expulsar” a siete millones de catalanes, sin perder con ello sus esencias democráticas. Que Catalunya seguiría en el euro y en el mercado interior y los Bancos catalanes no perderían el acceso a la liquidez del Banco Central Europeo (BCE), etcétera.

Pero no es así. Guste o no, para incluir a Catalunya habría que modificar, por unanimidad del Consejo Europeo y la ratificación de cada Estado, el art 52.1 del TUE que cita nominalmente a los Estados miembros. Así se acaba de hacer con Croacia.

Y quedar fuera de la UE quiere decir quedar fuera del euro. Eso no quiere decir que no pudiéramos usarlo. Andorra, Mónaco, San Marino, Montenegro y Kosovo lo hacen. Pero sin participar en ninguna de sus instancias de decisión y sin los apoyos del BCE. Los bancos catalanes podrían acceder a la liquidez del BCE a través de sus filiales fuera de Catalunya y en el espacio de la zona euro, pero solo por la parte de su negocio en Catalunya. Y en todo caso en una cuantía limitada por las garantías que pudiesen aportar con títulos del territorio de la UE. Lo que excluiría al menos la nueva deuda pública catalana o los nuevos prestamos de las empresas. Las matrices quedarían fuera del sistema de supervisión del BCE. El recurso limitado a la liquidez del BCE sería insuficiente para el elevado endeudamiento de la economía. Lo más probable es que La Caixa y el Banco de Sabadell tuviesen que cambiar su país de domiciliación. Y que Catalunya tuviese que crear, durante un tiempo indeterminado, una moneda propia.

¿Cuál sería su tipo de cambio? Sin duda, devaluado con respecto al euro y perdiendo las ventajas del tipo de interés bajo y de la estabilidad cambiaria de la moneda europea. ¿Durante cuánto tiempo? Difícil decirlo, pero los costes de la transición serían muy altos.

La Catalunya independiente nacería con una deuda pública muy elevada y de muy mala calificación. Y ya hemos aprendido que eso afecta negativamente a la deuda de las empresas, que recibirían menos y más financiación.

Catalunya podría negociar un tratado de asociación que evitase restablecer aduanas y aranceles, como con Noruega y Suiza, y para que las multinacionales en Catalunya pudiesen seguir con su negocio. Para su componente comercial no haría falta la unanimidad, pero no estaría nada claro cuanto tardarían las negociaciones.

Todos estos problemas pueden no importarles a los que la fuerza de sus emociones les lleva a considerar que la independencia merece asumir costes elevados como la exclusión de la UE. Están en su derecho. Pero hay otros muchos catalanes, incluso una parte de los que se sienten más catalanes que españoles, que quieren un análisis racional de las ventajas e inconvenientes de una decisión de tan enorme importancia.

## Conclusión

Según las razones que he expuesto –a) el dividendo fiscal de la independencia de Catalunya no sería ni remotamente parecido a la fuente de prosperidad inmediata que argumentan sus partidarios; y b) hay que tener en cuenta el coste de una exclusión cierta, al menos temporal, de la UE– una Catalunya independiente es perfectamente viable pero el periodo transitorio sería costoso y complejo.

Sin embargo, creo que no se puede defender la permanencia de Catalunya en España solamente basada en los costes de la separación. Hay que considerar también la alta interconexión de los sistemas financieros y económicos, los múltiples lazos humanos y las relaciones afectivas que ligan a muchos catalanes con el resto de España, forjadas por una larga convivencia.

Tampoco se puede obviar que la independencia sería costosa y traumática, produciría una ruptura de la cohesión interna en Catalunya y tiene más inconvenientes que ventajas al menos durante un periodo transitorio largo. Creo que es preferible buscar vías de reforma constitucional y acuerdos financiero-fiscales que permitan el reconocimiento y la representación de la realidad nacional de Catalunya dentro de una España federal.

# Reino Unido y Escocia: por una unión más diversa

**Malcolm Rifkind**

---

**E**l 18 de septiembre de 2014, Escocia votará si sigue formando parte de Reino Unido. Ese plebiscito será la culminación de los esfuerzos realizados por el Partido Nacional Escocés (SNP según sus siglas en inglés) para poner fin a una unión política que existe desde hace más de 300 años.

La unión entre Inglaterra y Escocia se llevó a cabo en dos fases. En 1603 se produjo la unión dinástica, cuando el rey Jacobo VI de Escocia heredó el trono inglés de manos de la reina Isabel I, que era prima hermana de su abuelo. Pero los reinos no quedaron integrados hasta los Tratados de la Unión de 1706 y 1707, por los que se creó un parlamento único y se centralizó el poder político en Londres.

La unión de ambos parlamentos fue una decisión fundamentalmente práctica. En pocas palabras, las clases dominantes inglesas buscaban unificar el poder político sobre Gran Bretaña para evitar que una eventual monarquía hostil o débil en Edimburgo pudiese socavar la seguridad de la isla. Por su parte, las clases dominantes escocesas buscaban seguridad económica, tanto para cancelar las ruinosas deudas en que habían incurrido tras su fallida empresa imperialista como para acceder a la

**Malcolm Rifkind**, diputado del Partido Conservador en el Parlamento británico. Ex-secretario de Estado para Escocia durante el gobierno de Margaret Thatcher (1986-1990).

La unión Inglaterra-Escocia fue uno de los experimentos políticos más exitosos de la historia; aportó seguridad y prosperidad a la ciudadanía. Cuesta ver los beneficios de que la isla se divida en dos, con políticas de exterior y de defensa distintas y menor integración económica.

---

correspondiente cuota de los botines obtenidos por el Imperio británico en ciernes.

Con independencia de las razones de quienes idearon la unión, el hecho es que su perdurabilidad prueba el éxito de ese experimento político, uno de los de mejor resultado de la historia mundial: durante cientos de años, ha aportado seguridad y prosperidad a sus ciudadanos. A lo largo de ese tiempo se ha forjado una identidad común, bien como resultado de un ejercicio de diseño y construcción nacional que hacía hincapié en la fe común y la devoción por la monarquía, bien por accidentes históricos, en particular la lucha común por la supervivencia durante ambas guerras mundiales.

La percepción de que Escocia e Inglaterra comparten destino se vio amenazada en la posguerra. La causa fue el declive del sentimiento nacional, consecuencia del desvanecimiento de la memoria de la guerra, la desaparición del Imperio británico y el estancamiento económico en que se vio inmerso Reino Unido. Del mismo modo, el descubrimiento de petróleo frente a las costas escocesas del mar del Norte catapultó las aspiraciones y el optimismo separatista.

En 1979, Escocia celebró un referéndum para determinar si debía o no contar con una asamblea legislativa capacitada para aprobar leyes en materias restringidas, como sanidad y educación. La campaña del sí había descartado la mayoría simple, pero la propuesta ni siquiera cumplió la



“condición del 40 por cien” ya que solo el 32,9 por cien de los electores censados apoyaron la devolución de competencias.

Ese porcentaje es significativo hoy, pues tras décadas de encuestas se ha demostrado que el apoyo popular a la independencia parece mantenerse en ese tercio de la población escocesa, ya sea antes o después de que por fin se creara un parlamento escocés en 1999, y ya gobiernen desde Londres laboristas o conservadores.

Entre 1979 y el segundo referéndum por la devolución de competencias, celebrado en 1997, median 18 años en los que los conservadores no abandonaron el poder. Ese segundo referéndum fue convocado por el Partido Laborista tras su vuelta al gobierno. Los escoceses votaron a favor de un Parlamento escocés y a favor de otorgarle la capacidad de legislar sobre impuestos. Paradójicamente, Escocia se distanciaba del poder central justo cuando el proescocés Tony Blair se instalaba en Downing Street como primer ministro y Gordon Brown, escocés de nacimiento, juraba su cargo como ministro de Economía.

El Partido Laborista retuvo el control del Parlamento escocés, que tomó sede en el palacio de Holyrood, en Edimburgo, durante sus ocho primeros años de funcionamiento. Entre mayo de 1999 y mayo de 2007, Escocia tuvo un “ministro principal” laborista. Se asumió que ese sería el orden natural de las cosas, pero a posteriori se ha demostrado que el laborismo escocés era mucho más vulnerable de lo que se creía.

A escala nacional, el laborismo llevaba en el poder desde 1997 y su popularidad menguaba de resultados del hartazgo popular. Esa circunstancia se vio agravada por la imprudente decisión de invadir Irak en 2003, medida amplia y profundamente impopular que llevó a muchos escoceses a pensar que aquel no era el partido izquierdista y pacifista que habían votado.

En Escocia comenzó a disgustar el dominio del laborismo en Holyrood. Saltaba a la vista asimismo que si el joven político laborista con ambiciones buscaba ganar el poder y la gloria en Londres, inevitablemente quedarían relegados a Holyrood los políticos de menos talla, lo cual alimentó la convicción de que el laborismo no se tomaba Escocia en serio.

Se presentó así la oportunidad perfecta para el SNP, liderado por Alex Salmond, hoy ministro principal de Escocia. Al SNP no lo corrompió el poder. El partido supo llenar el espacio político a la izquierda del laborismo y, como independentistas orgullosos consagrados a Holyrood, no podían ser acusados de no mirar ante todo por Escocia.

## La economía tras el plan independentista

La conquista de Holyrood por parte del SNP se gestó en dos etapas. En 2007, Salmond formó gobierno en minoría. Durante su primera legislatura siguió una estrategia política brillante y muy infravalorada, a saber: demostrar competencia en el cargo.

En 2011, con un Partido Laborista agotado tras 13 años en el poder y los conservadores y el Partido Liberal Demócrata gobernando en coalición en Westminster, Salmond desafió el sistema electoral escocés formando gobierno en mayoría. En su programa se incluía la celebración de un referéndum y se había hecho con el poder político necesario para convocarlo.

No obstante, sobre el plan independentista del SNP llueven piedras desde que se desató la crisis financiera de 2008. Se sustenta en tres pilares: aparte del fundamental reconocimiento como nación, Escocia deberá pasar a ser ipso facto país independiente con un modelo económico híbrido, entre celta y nórdico; además, se buscará una mayor integración en Europa, adopción del euro incluida; y se fomentará una manera de hacer las cosas “propiamente escocesa”, más moderna y «progresista» que la británica. Estos tres pilares, sin embargo, se tambalean bajo la presión impuesta por los acontecimientos y el escrutinio al que se está sometiendo la campaña por el referéndum.

En marzo de 2008, Salmond pronunció en la Universidad Harvard un discurso en el que perfilaba su visión de una futura Escocia independiente y próspera. Escocia, dijo, buscaba unirse a un “arco de prosperidad” que se extendería desde Escandinavia hasta Islandia e Irlanda. Valoró el ejemplo de los vecinos irlandeses, el Tigre Celta, donde la economía llevaba dos décadas creciendo una media del 6 por cien anual: “con la estrategia adecuada, el éxito está asegurado en la economía global de hoy”. Se ufano de que el Royal Bank of Scotland (RBS) y el Halifax Bank of Scotland (HBOS), “dos de los mayores bancos del mundo”, eran para Escocia dos líderes globales y lo seguirían siendo a corto y largo plazo.

Justo un año después del discurso, Islandia quebró bajo una deuda 850 veces mayor que su PIB. Dos años más tarde, el gobierno irlandés sufría las onerosas condiciones impuestas por la troika, tras solicitar un rescate que garantizase las pérdidas de los bancos del país. Uno solo de ellos, el Anglo-Irish Bank, había incurrido en 2011 en pérdidas de 34.000 millones de euros, lo que equivaldría proporcionalmente a que un único banco español arrojase pérdidas de 240.000 millones.

El mismo año del discurso de Salmond, el gobierno británico rescató al RBS (para el que Salmond había trabajado como economista) y el HBOS (obligado a fusionarse con otro banco, Lloyds TSB) con 37.000 millones de libras de dinero público. Ambos bancos apuntalaron esa ayuda con otros 61.600 millones de libras del Banco de Inglaterra, en concepto de apoyo a la liquidez. Las instituciones británicas con sede en Londres habían entregado a dos bancos escoceses el equivalente a casi tres cuartos del PIB anual de Escocia.

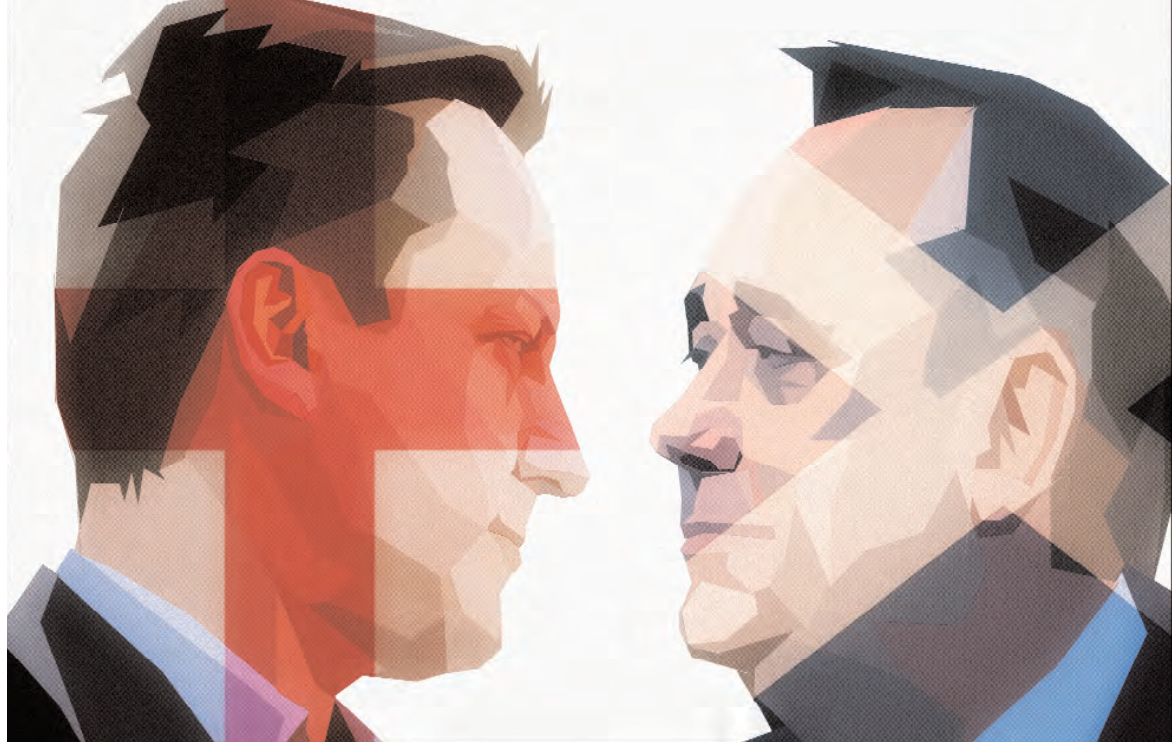
## Crisis del euro

La crisis financiera se amalgamó con la del euro y la Unión Europea, con resultados que por desgracia los españoles conocen bien.

“Independencia dentro de Europa” era desde hacía tiempo el eficaz mensaje político del SNP. Escocia quizá corte amarras con Reino Unido, se argumentaba desde el partido, pero en su lugar se integraría en una entidad política mucho mayor. Esta integración se materializaría en la adopción del euro (en su día, el rechazo a la moneda única se había achacado a la intransigencia y miopía inglesas, aunque de hecho fuera Gordon Brown, exministro de Economía y escocés de nacimiento, quien frustrase los intentos de Blair de unirse al euro a principios de la década de 2000). El mensaje surtió efecto porque aportaba garantías en la difícil empresa de ser un país pequeño en un mundo grande y complicado, y elogiaba a la vez esa percepción que los escoceses tienen de sí mismos, según la cual serían más cosmopolitas que los ingleses.

Esa estrategia se fundamentaba en el principio de que los escoceses son inherentemente más europeos que los ingleses. Tal cosa dista de ser cierta y, en todo caso, se trataría de una burda exageración. Pero la crisis del euro ha hecho que las encuestas se escoren hoy hacia el euroescepticismo y que la antipatía hacia el euro se comparta en todo Reino Unido. A fin de cuentas, las experiencias vividas recientemente por varios miembros de la zona euro no son demasiado apetecibles para un país pequeño.

Sin embargo, el crac financiero y la crisis de la moneda única no son los únicos aspectos que han venido a recordar a los escoceses que lo escocés no tiene por qué ser radicalmente opuesto a lo británico. El énfasis hecho por el SNP en una mayor integración europea y su visión de Escocia como nación celta o nórdica serían indicio de una identidad escocesa más progresista y más abierta al mundo exterior que la inglesa o la británica, pero 2012 fue desastroso para quienes quieren convencer a sus compatriotas escoceses de



**El primer ministro británico, David Cameron, y el ministro principal de Escocia, Alex Salmond.**

SURIAN SOOSAY (CC)

ello. Aunque el Jubileo de Diamante de la reina Isabel II reforzó sin duda el sentimiento británico, fueron los Juegos Olímpicos los que hicieron añicos la idea de que lo británico es inherentemente conservador o reaccionario en todos los casos. La propuesta de Salmond de celebrar solo los éxitos de los *scolympians* (juego de palabras entre *scots* [escoceses] y *olympians* [en referencia a los atletas olímpicos]) fue ampliamente ridiculizada y le valió calificativos como “ruin” y “provinciano”. Los oros del refugiado somalí Mo Farah, de la multirracial Jessica Ennis (en pentatlón) o del escocés Andy Murray (en tenis), o el hecho de que el ciclista sir Chris Hoy, también escocés, se convirtiera en el atleta olímpico más laureado de la historia de Reino Unido, confirmaron a la *union jack*, la bandera británica, como símbolo perteneciente a personas de muchos orígenes diferentes, a través de varias generaciones.

La cuestión generacional es especialmente importante. El SNP ha puesto mucho esfuerzo en atraer el apoyo de los más jóvenes. Cuando los gobiernos escocés y británico negociaron las condiciones del plebiscito de 2014, Salmond arrancó lo que creyó una concesión clave: que los jóvenes de 16 y 17 años pudieran votar en el referéndum. Sin embargo, dio por hecho equivocadamente que a los jóvenes escoceses les parecería emocionante empezar de cero en un nuevo país.

La generación que ha crecido con acceso a Internet, acostumbrada a viajar por una Europa sin fronteras sin necesidad de pasaporte, no ve la razón de independizarse de sus vecinos porque sí. Encuestas de 2013 indican que incluso la generación más codiciada por el SNP votaría hoy por quedarse en Reino Unido, de acuerdo con un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Edimburgo, según la cual solo uno de cada cuatro jóvenes de 16 y 17 años votaría por la independencia.

La campaña del SNP atraviesa por tanto tremendas vicisitudes. Los acontecimientos se han conjurado para recordar a la población la debilidad del proyecto. En el partido se han visto compelidos a garantizar a los votantes escoceses que pocas cosas cambiarán, sin dejar de hacer las mismas promesas altisonantes de un mundo nuevo y feliz que caracterizó su discurso precrisis.

Todo ello los ha llevado a contradecirse una y otra vez. Escocia se mantendría en la monarquía, pero se desmarcaría como nunca antes de la tradición conservadora británica. Conservaría la libra y se regiría por el Banco de Inglaterra, pero ganaría cierta autonomía en la toma de decisiones económicas. Pondría en práctica un modelo económico estable y sobrio basado en la banca y el precio del petróleo (que según las estimaciones se agotará en una generación, más o menos). Entraría en la OTAN pero rechazaría su doctrina fundamental de disuasión nuclear.

La campaña del sí ha fracasado –hasta ahora– en un aspecto crucial: dar argumentos convincentes sobre los beneficios tangibles que supondría la independencia de Reino Unido. La población ha escuchado mucha retórica visionaria pero hoy día exige respuestas más concretas a diversas preguntas espinosas. ¿Qué ocurrirá con los miles de escoceses que trabajan para el ejército británico? ¿Será Edimburgo capaz de defender el sector financiero escocés en las negociaciones europeas como lleva haciéndolo años Londres? ¿Qué ocurrirá cuando el petróleo del mar del Norte se agote, como se prevé que ocurra en un par de generaciones?

La vaguedad y confusión en las respuestas está erosionando poco a poco el apoyo a la independencia, que amenaza con caer por debajo del 30 por cien.<sup>1</sup>

## La paradoja de Reino Unido

Son muchos los factores que alejan el sistema político de Reino Unido del de la mayoría de países europeos, detalle que los lectores españoles pueden

NOTA DEL EDITOR: Un sondeo de YouGov publicado en septiembre de 2014 reduce a seis puntos la ventaja del no: 53 por cien-47 por cien.



encontrar útil a la hora de evaluar cuán relevante es la cuestión escocesa para los movimientos separatistas de su propio país.

El factor principal es el enorme desequilibrio que existe entre las naciones constitutivas de Reino Unido en lo que a extensión y población se refiere. La población total es de 63 millones de habitantes: Inglaterra tiene 53 millones y Escocia, cinco millones (Gales, tres millones; Irlanda del Norte, dos millones). Así pues, la población inglesa es más de cinco veces mayor que la del resto de naciones constitutivas juntas.

De ello se deduce la imposibilidad de crear un acuerdo constitucional equilibrado que dé un estatus equiparable a las diferentes regiones de Reino Unido. La única manera sería dividir Inglaterra en unidades arbitrarias, una propuesta que no cuenta con el apoyo popular. El modelo español, que extiende a otro gran número de regiones la concesión de autonomía a áreas como Cataluña o el País Vasco, no funcionaría en Reino Unido.

El segundo factor se refiere a la flexibilidad del proceso constitucional en Reino Unido. Dado que no existe una constitución escrita y se fundamenta en su lugar en un sistema basado en la evolución de precedentes legales y legislativos, se ha desarrollado un modelo diverso en el que cada nación constitutiva posee un sistema diferente, ajustado a sus necesidades. Inglaterra no posee una asamblea parlamentaria propia. Gales sí, pero con menos poderes que el Parlamento escocés, y la asamblea de Irlanda del Norte funciona según un acuerdo de reparto de poder entre partidos unionistas y nacionalistas.

Como su nombre indica, Reino Unido es una unión de Estados cada uno de los cuales ha retenido una fuerte identidad. Y los británicos son muy conscientes de ello. Lo ilustra el hecho de que en deportes como el fútbol o el rugby, Inglaterra, Gales y Escocia compiten internacionalmente como países distintos. Además, Escocia ha conservado su propio sistema legal y su propia iglesia.

Todo ello queda reflejado en el discurso que se oye en el debate de la independencia. A la unión se alude frecuentemente como un “club”, cuyos miembros pueden abandonar si lo desean. Sería impensable que el primer ministro David Cameron detuviese el referéndum escocés, tal y como Mariano Rajoy trata de hacer con el catalán.

Tal es la paradoja de Reino Unido y la actual coyuntura independentista. Por un lado, el desequilibrio entre las naciones constitutivas del Reino Unido puede causar tensiones. La identidad británica a veces es más frágil de lo que debiera a fin de mantener la cohesión social. Puede concluirse, así pues, que el debate de la independencia estará siempre a flor de piel.

No obstante, una unión más diversa y holgada ayudaría asimismo a respaldar el compromiso con nuestros propósitos comunes, pues los ciudadanos saben que en esas circunstancias la política se ajusta mejor a su idiosincrasia. Por ejemplo, en 2012 se aprobó una nueva ley que transfería nuevos poderes al Parlamento Escocés, entre ellos la potestad de recaudar un nuevo impuesto escocés sobre la renta.

Cuesta ver los beneficios de que una pequeña isla se divida en dos, con políticas de exterior y de defensa distintas y menor integración económica, cuando existe un sistema que equilibra la autonomía y la solidaridad, del que todo el mundo puede obtener beneficios. Por esa razón confío en que, como sugieren las encuestas, en 2014 Escocia decida que estamos mejor juntos.



ECONOMIA EXTERIOR estudia los grandes asuntos que determinan las relaciones de España y la UE con otras grandes regiones: América Latina, Japón, Magreb, Japón, China, Oriente Próximo, Marruecos, África subsahariana...

ECONOMIA EXTERIOR es una referencia para los interesados en la evolución de la economía mundial y para los profesionales del mundo de los negocios. Es, además, guía para las empresas españolas que quieran conocer los mercados exteriores e invertir en ellos.

ECONOMIA EXTERIOR ofrece datos e informes actualizados junto con análisis elaborados por las mejores firmas de España y del extranjero.

# ECONOMIA EXTERIOR

Estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española



Núm. 69

Verano 2014

## Ciencia e innovación

Robert D. Atkinson ☐ Salvador Ordóñez  
Athar Osama ☐ Maurici Lucena ☐ Ronald K. Noble

Políticas de I+D+i ☐ Escenario poscrisis  
'Hubs' tecnológicos ☐ Grandes proyectos científicos  
Fuga de cerebros ☐ Innovación en España

Unión Europea ☐ Estados Unidos ☐ China  
Mundo árabe ☐ América Latina

Amadeo Jensana ☐ Jaume Pagès y Beatriz Sevillano  
Ignacio Palacios-Huerta ☐ Rosalina Alcalde ☐ Gonzalo León  
Nuño Domínguez ☐ Marga Gual Saler ☐ Juan Luis Manfredi

14,00 €

Suscripciones

**ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR**

Núñez de Balboa 49 - 28001 Madrid

Tel.: 91 431 27 11. Fax: 91 435 40 27

e-mail: [revista@politicaexterior.com](mailto:revista@politicaexterior.com)

[www.politicaexterior.com](http://www.politicaexterior.com)

**Si le interesa ECONOMIA EXTERIOR**

rellene el boletín de suscripción que encontrará  
en esta revista

# No hay soberanía en Europa

**Josep M. Colomer**

---

**S**eguramente en todas las crisis políticas de España en los últimos 200 años –una colección de revoluciones, golpes militares, guerras civiles, dictaduras y exilios– ha habido gente que pensaba que esa crisis –la suya, la que ocurría en su ciclo vital– era la definitiva. Ninguna lo fue. Y en muchos aspectos la crisis actual repite la dinámica de tanteos, desafíos y enfrentamientos de todas las anteriores. Pero sí hay en esta crisis algo nuevo, algo que puede aumentar aún más la frustración tradicional.

Durante la última centuria ha emergido una y otra vez el mantra orteguiano según el cual España es el problema y Europa sería la solución. España es ciertamente un problema. Y Catalunya no es el problema principal de España; el problema es la misma España y Catalunya solo es, a la vez, un componente y un resultado del problema. Durante muchos años, Europa, la solución, era solo una idea, una aspiración, un mito, una entelequia. Pero ahora que la solución europea al problema de España por primera vez existe, parece que muchos españoles y muchos catalanes se resisten siquiera a considerarla seriamente y prefieren vivir en el problema que, a ambos lados del coso ibérico, les ha dado identidad.

**Josep M. Colomer**, miembro por elección de la Academia Europea, es profesor de investigación en el Instituto de Análisis Económico del CSIC y autor de *Ciencia de la política*, Barcelona, Ariel.

La democracia solo puede sobrevivir en Europa si se estructura en un conjunto de gobiernos a múltiples niveles en el que los poderes estén divididos y compartidos, de modo que ninguno de ellos pueda pretender una soberanía real y efectiva.

---

Ahora nos podemos dar cuenta de que la solución política europea real, es decir, la Unión Europea, no es exactamente como se había imaginado y soñado, lo cual sucede siempre con los ideales y las entelequias. Pero la Europa de hoy, pese a su gran crisis de reestructuración interna y de situación en un mundo cambiante, es una alternativa concreta, condicionante, exigente, una solución diferente a todas las salidas fracasadas que se han intentado antes en España. La solución europea es, básicamente, el abandono del mito de la soberanía.

La idea de soberanía surgió de la ambición de los monarcas absolutistas de aplastar todas las instituciones sociales y de ámbito local e imponer un solo foco de poder en un territorio determinado. Naturalmente, el problema principal fue cuál era el territorio sobre el que ese centro de poder podía consumir el aplastamiento y mantener su control. La alternativa antimonárquica fue cambiar el sujeto de la soberanía a favor de una imaginaria comunidad homogénea y compacta llamada nación. Pero la afirmación de distintos centros de soberanía nacional en Europa llevó a continuas guerras de fronteras, cada vez más frecuentes y letales hasta culminar en la matanza sin precedentes de la Segunda Guerra mundial.

España es probablemente el caso más claro en Europa de intento fallido de construcción de un gran Estado nacional. El intento moderno de construir un Estado español unitario y una nación española bajo el modelo

francés fracasó desde el siglo XVIII ante la resistencia de diversos grupos internos y por el temprano hundimiento del imperio español. La interpretación más optimista es que el resultado es un Estado multinacional donde podrían encontrar acomodo diversas estructuras sociales y culturales. Pero ese acomodo ya no puede hacerse al margen de Europa, porque en la actualidad el Estado español ya no es, de hecho, un Estado soberano. En los últimos decenios ha cedido o perdido casi todas las competencias exclusivas para la toma de decisiones en las que se ha querido fundamentar tradicionalmente el monopolio de la violencia legítima, incluidas la defensa, el control de las fronteras, la moneda y la política fiscal y financiera.

Pese a ello, muchos en el centro de España siguen abanderando la vindicación de la nación y la soberanía, como si todavía fueran una condición para la democracia. Persiste el discurso de los liberales del siglo XIX, que creían que la construcción de un robusto Estado español era una condición necesaria para que desde este se pudiera construir una consistente nación española y que solo el Estado nacional español daría un sujeto soberano a la democracia.

Un ejemplo de este discurso lo dio Mariano Rajoy, entonces líder de la oposición, cuando leyó en el Congreso de los Diputados la siguiente justificación del rechazo a aceptar a trámite el proyecto de Estatuto de Cataluña. Dijo Rajoy: “En España no existe más que un poder soberano. Un poder que está sobre la Corona, sobre el gobierno, sobre los jueces, sobre esta Cámara, sobre las comunidades autónomas y sobre los ayuntamientos. Un poder que no admite parcelas, que no se divide, que no se comparte. Este poder lo ejerce exclusivamente el pueblo español constituido en nación. En esto consiste la soberanía nacional. Ante él nadie habla de igual a igual”.

Parecen palabras de otra centuria, como sin duda deberían serlo. Si tuvieran hoy algún viso de realidad, todas las directrices, préstamos y condiciones impuestos por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y otras entidades transnacionales deberían rechazarse. Pero no es así. En el siglo XXI, la construcción de un Estado nacional español soberano, en el sentido de una organización política efectiva basada en el monopolio del poder y la homogeneización de la población dentro de un territorio extenso con fronteras bien fijadas, es un proyecto inviable.

Si los Estados tradicionales en Europa ya no son soberanos, menos viable es todavía la creación de un nuevo ente soberano dentro de la Unión, como, por ejemplo, un Estado catalán. De hecho, el concepto de “soberanía” es uno de los más obsoletos en la política europea actual. Muchos políticos catalanes del más alto rango así lo reconocen en privado. El “soberanismo”

no ha sido más que un eufemismo poco ingenioso de los independentistas para empujar y arrastrar a otras personas en una acción de creciente alejamiento del Estado español. En un artículo juvenil, Jordi Pujol había concebido un largo proceso histórico en el que los catalanistas guiarían un tren hacia la plena liberación nacional que pasaría por diversas estaciones, empezando por la autonomía, y en el camino “iría perdiendo vagones”, es decir, iría descolgando apoyos de grupos que no estarían dispuestos a continuar el viaje hasta el final. Pujol revisó esta perspectiva con su acción de gobierno y con la ambición de convertir su movimiento en un “palo de pajar” que aglutinara grupos diversos a su alrededor. Pero algunos hijos biológicos o ideológicos de Pujol han continuado actuando como si viajaran en aquel tren. Y otros se han dejado empujar y arrastrar por falta de coraje y de alternativa. El cinismo de algunos políticos se ha generalizado porque es contagioso, ya que llegó un momento en que si alguien intentaba un juego diferente quedaba desplazado del viaje ferroviario.

Algunos pretenden que la apelación al “soberanismo” catalán es solo una manera de indicar la voluntad de mantener y reforzar un sólido autogobierno frente al soberanismo español. Pero el uso de conceptos sin significado como armas de batalla crea confusión y, por tanto, falsas expectativas que están condenadas a ser defraudadas y a provocar decepción, frustración y reacciones coléricas y virulentas de alcance imprevisible.

La actual aventura catalanista viene a confirmar unos resortes psicológicos acumulados por repetidas experiencias históricas de expectativas y fracasos: la sensatez y el arrebatamiento (el *seny* y la *rauxa*). Esta dualidad un poco enfermiza que ha sido repetidamente codificada por filósofos e historiadores no es resultado de una innata disociación mental, sino que expresa una dinámica muy conocida de diálogo y confrontación. El guión típico empieza, primero, con una propuesta sensata de los catalanes de algún modelo interactivo de relaciones políticas con los españoles; pero cuando la propuesta se revela inútil, estalla el arrebatamiento. Una y otra vez la serie ha incluido la “impotencia coercitiva” catalana –como decían algunos autores– ante el

## La aventura catalanista confirma los resortes psicológicos del ‘seny’ y la ‘rauxa’, derivados de una serie histórica de expectativas y fracasos

rechazo de los españoles, la consiguiente frustración catalana y una reacción de despecho y apartamiento. El proyecto de Estatuto de 2006 y su anulación por el Tribunal Constitucional en 2010 han repetido la historia.

## Exclusión en el centro y dispersión en la periferia

El litigio actual procede, en efecto, como todo el mundo sabe, del rechazo por un Tribunal Constitucional con composición capciosa de un proyecto de Estatuto de Catalunya que había sido pactado por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero y Artur Mas, y luego aprobado por el Parlamento de Catalunya, por las Cortes Generales y por el electorado catalán en referéndum, en ejercicio práctico de lo que ahora se ha venido en llamar “derecho a decidir”. La decisión no fue respetada en última instancia por la menos democrática de las instituciones implicadas del Estado español. Asimismo, como todo el mundo sabe también, los sentimientos de rechazo al Estado español se han exacerbado con motivo de la depresión económica y el sentimiento generalizado de que no va a haber recuperación seria en un futuro previsible. Muchos catalanes que no quieren o no pueden irse a otro país –como están haciendo tantos jóvenes, empresarios y profesionales– pretenden irse de España en grupo, o sea como nación.

La magnitud del movimiento provocado por estas frustraciones políticas y económicas debe explicarse, asimismo, por la debilidad de las instituciones de la democracia española para integrar y canalizar la diferencia y el descontento. La fórmula de la estabilidad institucional democrática es muy simple, aunque en España se ignora casi por completo: bien se integra la variedad de la sociedad en el centro, mediante el pluralismo político, bien en el territorio, mediante la descentralización.

El régimen democrático español impide que haya en el centro integración o inclusión. Lo que hay es una permanente exclusión ya no de las minorías, sino de amplias mayorías. Todos los gobiernos españoles desde 1977 han sido gobiernos de un solo partido con el apoyo de una minoría de los votos populares (el promedio está alrededor del 40 por cien). España es el único país de Europa donde no ha habido nunca, durante el periodo democrático actual, un gobierno con un apoyo electoral mayoritario, ni un gobierno de coalición pluripartidista, dos cosas que acostumbra a coincidir. Esto significa que en España hay y ha habido siempre una clara mayoría de votantes que no ha votado por el partido en el gobierno. Los gobiernos del Estado español han representado y representan solo a una minoría electoral y



social, suscitan mucha polarización y han sido incapaces de alcanzar un alto grado de estabilidad política e institucional. Este resultado ha comportado la alienación de amplios sectores de ciudadanos de la política española, el descarte de diversos movimientos de opinión de la gobernación del Estado, ha dificultado el control parlamentario del gobierno y ha favorecido una alta concentración del poder, que no ha generado más estabilidad, sino más exclusiones e inestabilidad.

La alternativa ha sido, pues, la descentralización territorial. Si se hubiera establecido una clara división de competencias y poderes entre los gobiernos central, autonómicos y locales, la descentralización podría haber sido la fórmula para la integración, como en los países democráticos federales. Pero el llamado “Estado de las autonomías”, carente de mecanismos de negociación y cooperación interterritorial, ha generado una continuada competencia entre las comunidades autónomas con el objetivo de obtener redistribuciones de los recursos públicos y ha comportado revisiones periódicas de las reglas institucionales, la división de poderes y los criterios de financiación. El Estado autonómico no ha sido un equilibrio, en el sentido de una solución institucional estable para las relaciones entre diferentes comunidades, sino un marco para la competencia centrífuga entre territorios.

El rechazo del Estatuto de 2006, liderado por el presidente Pasqual Maragall, fue también el rechazo de un pacto federal. Y la ruptura de 2012, a propósito de la propuesta de Mas de un “pacto fiscal”, fue un rechazo a explorar un acomodo particular para Catalunya en ese marco general de exclusión y polarización.

Se echa en falta la voluntad de acuerdo y el espíritu negociador que desarrollaron en los años setenta los protagonistas de la transición. Comparen el encuentro breve y abrupto de Rajoy y Mas sobre el pacto fiscal en La Moncloa en septiembre de 2012 con el de Adolfo Suárez y Josep Tarradellas, en el mismo edificio, 35 años atrás. Tras las primeras elecciones de junio de 1977, en las que el partido de Suárez había sido el primero en votos en el conjunto de España, pero había quedado en cuarto lugar en Catalunya, el presidente de la

**En el encuentro entre  
Rajoy y Mas falta la  
voluntad de acuerdo y  
el espíritu negociador  
de la transición,  
con Suárez y Tarradellas**



Generalidad republicana en el exilio se presentó de improviso en Madrid para negociar un acuerdo. Más o menos al estilo de la bienvenida de Rajoy a Mas, Suárez le dijo secamente a Tarradellas que no lo reconocía como interlocutor y que no había nada que negociar. Pero Tarradellas salió de la reunión para decir a los periodistas que le esperaban en La Moncloa que todo había ido estupendamente y que estaba seguro de que habría un acuerdo muy pronto. El rey Juan Carlos suspendió el encuentro previsto con Tarradellas al día siguiente. Pero el republicano se quedó en Madrid, recibiendo visitas banales para simular que negociaba con todos, mientras intentaba conectar en secreto con los jefes del ejército y con la Casa del Rey. Al final, algunos ministros, como Rodolfo Martín Villa, convencieron a Suárez de que abriera negociaciones. Tarradellas también consiguió implicar al rey Juan Carlos. Tres meses después, llegaba a Barcelona como presidente de la Generalidad provisional. El pacto no era lo que Tarradellas ni aún menos muchos recién electos catalanes habrían querido, pero fue el primer paso para el duradero acomodo que acabaría desembocando en el primer Estatuto de Autonomía, solo año y medio después.

## Una democracia a múltiples niveles

¿Cabría hoy todavía una negociación y un pacto duradero? La hora del federalismo tradicional ya ha pasado, especialmente porque ahora –con las soberanías estatales obsoletas– cualquier reforma institucional federalista debe hacerse en el marco de las relaciones dentro de la Unión Europea. Pero si las instituciones existentes comportaran una clara definición de las competencias de cada nivel de gobierno –catalán, español, europeo– que no fuera objeto de permanentes litigios e interpretaciones; si cada nivel de gobierno tuviera capacidad de recaudar los impuestos y recursos necesarios para financiar sus servicios; si la redistribución territorial se aplicase a nivel europeo y redujera las diferencias de renta entre territorios como un acordeón pero sin alterar el orden de riqueza como quien gira un calcetín; si existiesen un Senado y un Tribunal Constitucional federales; si estuviese bien regulada la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE, como ocurre con los territorios alemanes y austriacos e incluso con las naciones británicas; si los sistemas de partidos pudieran obtener adecuada representación a todos los niveles institucionales, incluido el Parlamento Europeo; si no se pusiera en cuestión la variedad lingüística y cultural y se lanzara una formidable campaña para convertir el inglés en la lengua franca de todos los europeos, incluidos, naturalmente, los

españoles, quizá se podría construir un marco democrático ampliamente satisfactorio que obtuviera apoyos suficientes para durar.

Este tipo de soluciones institucionales son lo contrario de la soberanía. En Europa la democracia solo puede sobrevivir si se estructura en un conjunto de gobiernos a múltiples niveles en el que los poderes estén divididos y compartidos, de modo que ninguno de ellos pueda pretender una soberanía real y efectiva. No es nada nuevo. Es, más o menos, lo que existe en Estados Unidos, donde a nadie se le ocurre –al menos desde la mortífera guerra civil del siglo XIX– reivindicar la soberanía de los Estados. Tampoco ha vuelto a haber allí movimientos de secesión.

Seamos más modestos. Para salir de la crisis y el conflicto actuales, quizá bastaría con un arreglo provisional. Pero uno de los aspectos más deprimentes de la situación es ver cómo el discurso político ha quedado dominado, otra vez, por la doctrina jurídica decimonónica. Por ambos lados se arguyen derechos primarios inalienables, derechos naturales, derechos históricos, derechos absolutos, soberanías, todo eso que los más lucidos ilustrados, como David Hume y Jeremy Bentham, denunciaron ya en aquel tiempo como mitos perniciosos y disparates sobre zancos. Incluso cuando se habla del reparto de las finanzas públicas, se argumenta básicamente el “derecho” de cada parte a administrarlas. El enfoque económico, utilitarista, por el cual una acción humana –y en especial una estrategia política– se justifica por sus costes y beneficios previsibles al servicio de la utilidad social, ha quedado arrinconado.

## ‘Match’ de tenis, corrida de toros

Tuve la ocasión de asistir a la presentación del programa independentista de Escocia por su primer ministro, Alex Salmond. Fue en una reunión en Washington, con unas decenas de oyentes, incluidos numerosos funcionarios del departamento de Estado y demás oficinas del gobierno que tomaron cumplida nota. El escocés, con gran simpatía, empezó hablando de la interdependencia en el mundo, enfatizó su lealtad a la OTAN y presentó un programa detallado, positivo, en el que llegó a precisar el futuro gasto de una Escocia independiente en defensa, así como el plan, en caso de ganar el referéndum, de permanecer en Reino Unido durante los siguientes 18 meses para negociar el ingreso en la UE y no quedar nunca fuera de ella. El contraste con el nivel y el tono habitual de los intercambios entre catalanistas y españolistas era demasiado visible para dejar de pensar en ello. Y

sin embargo parecía que, con el trasfondo de encuestas poco favorables, Salmond ya casi daba el referéndum por perdido. Era como si se estuviera preparando de manera concienzuda para jugar un partido de tenis con el subcampeón del mundo. Fue una verdadera muestra de *fair play*. El mismo tono de diálogo y elegancia ha sido utilizado por el primer ministro británico, David Cameron, al tratar la cuestión. ¿Se imaginan a Mariano Rajoy yendo a Barcelona a firmar con Artur Mas la convocatoria del referéndum sobre la independencia de Catalunya?

Estoy seguro de que, como hacemos los que jugamos a tenis, cuando acaben el *match* Cameron y Salmond se estrecharán la mano. En cambio, en el litigio entre España y Catalunya da la impresión de que las dos partes participan en una corrida de toros. Pese al mito vicensvivesiano y espriuano del minotauro, España es, claro, el torero, el que tradicionalmente se ha regodeado con chulería y astucia en colocar las banderillas, el rejoneo y el mareo a Catalunya, mientras que el toro catalán esta vez quiere de todas todas darle una cornada. El torero no quiere que le pille el toro, sino colocar la estocada, la puntilla y el descabello. No está claro cómo acabará el lance. Pero lo que es seguro es que habrá bajas. Dentro de un par de años, muchos de los que ahora más salen en televisión ya no saldrán.

La frustración será grande porque la solución, Europa, no es la panacea que muchos esperaban. Pero esta crisis tampoco será la definitiva. Como me dijo un altísimo cargo de la Generalitat, con 15 personas delante: “Los catalanes hemos estado 300 años picando piedra [se entiende que contra el Estado español] y lo más probable es que tengamos que seguir haciéndolo durante 300 años más”.

# Revista para el diálogo mediterráneo

**afkar/ideas** es un puente cultural creado con el objetivo de promover las relaciones entre el Magreb, España y la UE a través del diálogo y el debate.

**afkar/ideas**, revista trimestral en castellano y francés (dos ediciones), pretende contribuir a dar respuestas, desde una perspectiva regional mediterránea, a los retos de la globalización y la actual coyuntura internacional.

**afkar/ideas** quiere ser una plataforma de intercambio de ideas dirigida a los poderes públicos, y sobre todo a la sociedad civil. Está destinada a los actores de las relaciones políticas, culturales y económicas entre España, Europa y el Magreb.

## afkar / ideas

Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa

Núm. 42, verano 2014

España 6 € / Marruecos 24 dirhams / Argelia 125 dinars / Túnez 2,5 dinars / Francia 6 € / Bélgica 6 €



### Nuevo jaque a la democracia

#### Elecciones y movilización social

Irak □ Egipto □ Argelia

Tahar Ben Jelloun □ Francesco Cavatorta □ Mohamed el Agati  
Ignacio Rupérez □ Tamirace Fakhoury □ Ricard González  
Ethar el Katatney □ Barah Mikail □ Alejandra Ortega □ Rafael Bustos

#### INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO

Girona, 20 - 08010 Barcelona

Tel.: 93 244 98 50 Fax: 93 247 22 35

#### ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa 49 - 28001 Madrid

Tel.: 91 431 27 11 Fax: 91 435 40 27

Precios por ejemplar y suscripción anual  
6 €/ejemplar - 20 €/suscripción (4 números)

20% de descuento para suscriptores de  
POLÍTICA EXTERIOR, ECONOMÍA EXTERIOR E INFORME SEMANAL

**Si desea suscribirse llame al 91 431 27 11  
o consulte [www.afkar-ideas.com](http://www.afkar-ideas.com)**

# Retos del Estado autonómico

**Gabriel Elorriaga**

---

**S**e cumplió en 2013 el trigésimo quinto aniversario de la aprobación de la Constitución de 1978. Entre los muchos cambios que entonces se introdujeron ninguno sigue estando tan abierto al debate y despertando mayor polémica que el referido al modelo territorial español. El Título VIII, con el que se pretendió encauzar el debate histórico sobre la mejor articulación de nuestra pluralidad nacional, está hoy más sometido que ningún otro a un profundo vapuleo. Lo pretenden ignorar los independentistas, lo quieren sustituir los federalistas y lo critican con severidad quienes ven entre sus renglones el guión original de muchos de los problemas y carencias que padecemos. Las alternativas que entonces se barajaron siguen hoy abiertas y ninguna de las decisiones que se adoptaron parece netamente firme. Todo está tan sometido a cuestión como al comienzo. Pudiera parecer que el haber disfrutado del más largo periodo de convivencia democrática de nuestra historia fuese un hecho completamente ajeno a nuestra estructura territorial o, incluso, que se hubiese alcanzado a pesar de ella; nada más alejado de la realidad.

El Estado autonómico ha rendido un gran servicio a España, pero precisa una reforma. Un cambio que debe descansar sobre una premisa irrenun-

**Gabriel Elorriaga Pisarik** es diputado del Partido Popular por Madrid.

El Estado autonómico ha rendido un gran servicio a España, pero precisa una reforma. Esta debe descansar sobre la premisa irrenunciable del acuerdo, porque el gran acierto del texto constitucional fue precisamente encontrar un cauce pactado para seguir construyendo.

---

ciable: el acuerdo. El gran acierto del texto constitucional fue encontrar un cauce pactado para seguir construyendo en torno al boceto inicial. Lo determinante no fueron las soluciones concretas, que apenas están expresadas en el texto, sino el compromiso de continuar el diálogo tras la aprobación de la Constitución para, mediante acuerdos sucesivos, completar el esquema apenas apuntado. El resultado, sin embargo, no ha satisfecho a casi nadie. Y ese fracaso es consecuencia, precisamente, de la incapacidad reiterada para avanzar en el acuerdo.

Al tiempo que parecen haberse agotado los márgenes para el consenso político en el seno del marco constitucional vigente, la crisis económica está acentuando la percepción social de que se han cometido numerosos excesos y resalta la existencia de duplicidades y desajustes inaceptables en la situación actual. A la exigencia de una mayor austeridad se suma la mayor visibilidad de las ineficiencias derivadas de la complejidad normativa y de las rupturas de la unidad de mercado. Son muchos los problemas que ahora se perciben y carecemos de un análisis común que nos permita afrontarlos con una estrategia compartida. Este debate político no es nuevo; en realidad no ha dejado de estar presente entre nosotros en los dos últimos siglos. Los hechos preceden a las elaboraciones políticas y doctrinales, y son realidades diferenciadas las que integran España respondiendo a circunstancias políticas, sociológicas y culturales que no cabe ignorar. En la España actual no



resulta posible el tratamiento uniforme de las singularidades existentes, pero tampoco son admisibles las inequidades ni los anacronismos políticos. El reto sigue siendo el mismo, configurar un modelo de Estado democrático que sea de todos y sirva a todos a un tiempo.

## Nacionalismo y rupturas

Visto con la perspectiva que el tiempo transcurrido nos ofrece, se puede afirmar que dos factores han lastrado el desarrollo ordenado de las opciones constitucionales. De un lado, la ausencia de una verdadera voluntad de compromiso por parte de las fuerzas nacionalistas. Cada avance en el camino del autogobierno ha ido siempre seguido de una reclamación mayor. La renuncia a su aspiración máxima, la plena independencia, nunca fue sinceramente contemplada y, en consecuencia, las cesiones fueron siempre consideradas como actos debidos fruto de la debilidad ajena. Siendo consecuentes con esa lógica, cada una de las responsabilidades asumidas –educación, proyección internacional, lengua, cultura, fomento de la economía, etcétera– fue utilizada por los partidos políticos nacionalistas para potenciar sus demandas, para ensanchar las bases sobre las que dar el salto hacia la siguiente etapa de su reclamación. Ganar terreno sin renuncia alguna puede haber dado réditos sustanciosos, pero es exactamente lo contrario de un comportamiento leal en una negociación constituyente.

Por otro lado, el Partido Socialista (PSOE) ha protagonizado los dos grandes desacuerdos que más han desestabilizado el modelo territorial. La primera ocasión se dio en 1980, cuando lanzó un duro ataque contra el gobierno de Unión de Centro Democrático (UCD) en torno a la vía de acceso a la autonomía de Andalucía. Se forzó entonces, primero, la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 151 de la Constitución, y luego la interpretación de los resultados inicialmente adversos en las provincias de Jaén y Almería. El incuestionable rédito político que obtuvo el PSOE con este movimiento llega hasta nuestros días, como también perdura desde entonces la dinámica de emulación que ha sido el motor de las reivindicaciones posteriores en todas y cada una de las demás comunidades autónomas. Pero la vía andaluza también está en la base de las dificultades internas del PSOE para definir un modelo territorial. Partidarios de la homogeneidad en Andalucía y otras regiones, y de la asimetría en Cataluña, nunca han sabido encontrar la síntesis.

Con Andalucía se quebró desde el comienzo el intento constitucional de diferenciar el trato ofrecido a “los territorios que en el pasado hubiesen



plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía” (en clara referencia a Cataluña, País Vasco y Galicia, que así lo hicieron en la II República). Pronto siguieron muy parecido camino, con otras argucias constitucionales, la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias. Y, finalmente, los acuerdos autonómicos de 1992 suscritos por el PSOE y el Partido Popular (PP) optaron explícitamente por homogeneizar el nivel competencial, un objetivo que se alcanzó en 2001 con el traspaso de la gestión sanitaria a todas las comunidades.

La segunda ruptura se presentó, como es bien sabido, con ocasión de la aprobación en 2006 del segundo Estatuto de Autonomía de Cataluña. La práctica equiparación competencial con la que comenzó el nuevo siglo pronto agitó los discursos reivindicativos de quienes, sobre todo en Cataluña, aspiraban a un tratamiento singularizado. La decisión de excluir de este proceso al PP –que había impulsado los últimos traspasos desde el gobierno sobre la base de los acuerdos previamente firmados con el PSOE– se hizo patente en el llamado Pacto del Tinell, que en diciembre de 2003 abrió las puertas de la Generalitat al Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC). Tres años más tarde, los votos del PSOE permitieron la aprobación del nuevo Estatuto catalán en las Cortes Generales, provocando así una auténtica mutación constitucional sin el respaldo del principal partido de la oposición. La sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010), avalada por la exigua “mayoría progresista” más favorable a la extensión del autogobierno, limó los muchos excesos en los que el texto aprobado había incurrido, pero sus secuelas jurídicas y políticas son mucho más difíciles de superar.

## Articulación del Estado autonómico

El comienzo de la crisis económica, antes que ninguna convicción política, dio paso a un cierto cambio de rumbo. En el ocaso de su segunda legislatura, un inesperado despertar reformista del entonces presidente de gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, le empujó a hablar en medios de comunicación extranjeros, por primera vez, de la necesidad “de acabar con la burocracia causada por la descentralización”. Poco después, Manuel Chaves, entonces vicepresidente responsable de la política territorial, hizo público el encargo de diversos informes para “eliminar las duplicidades existentes, ahorrar gastos innecesarios, suprimir trámites redundantes y aumentar la coordinación entre las administraciones”. Fue este, sin duda, un claro giro

político que intentaba a un tiempo dar respuesta a la preocupación que, fuera de nuestras fronteras, comenzaba a generar un Estado autonómico difícil de comprender, y a un malestar interno fruto del crecimiento excesivo de las administraciones en tiempos de recesión.

La segunda legislatura socialista concluyó con la reforma del artículo 135 de la Constitución, en septiembre de 2011. Esta reforma, claramente justificada por la inaplazable necesidad de reforzar los instrumentos de garantía de la estabilidad presupuestaria, ha traído consigo un cambio notable en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. La Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dictada en desarrollo del nuevo artículo 135.5 de la Constitución, condiciona claramente la competencia atribuida a las comunidades para elaborar y aprobar su propios presupuestos. Quizá la novedad más significativa, poco destacada, es la regulación por primera vez de un procedimiento de ejecución forzosa de las decisiones del gobierno de la nación amparado en el artículo 155 de la Carta Magna. Esta previsión constitucional, denostada por las fuerzas nacionalistas, había permanecido arrinconada durante décadas y ha terminado encontrando una primera función al amparo de la necesidad de reforzar los mecanismos de buena gestión de los recursos públicos, garantía del equilibrio presupuestario y control del endeudamiento. Más allá de su contenido concreto, la nueva norma muestra un camino constitucional para exigir el exacto cumplimiento de sus obligaciones a todas las administraciones.

Junto a esta gran reforma estructural, el gobierno del Partido Popular está abordando otros cambios esenciales para mejorar la articulación del Estado autonómico. La ley de garantía de la unidad de mercado pretende asegurar la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional, inspirándose en el principio de licencia única y legislación de origen aplicables en el Mercado Único europeo. Por otro lado, el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) identifica un buen número de duplicidades y trabas innecesarias para las que propone un conjunto de medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento del Estado y de las comunidades autónomas. Nuevos mecanismos refuerzan los intercambios de información y los instrumentos de evaluación de las políticas públicas, se dan pasos firmes para la gestión compartida de algunos gastos sanitarios y avanzan con agilidad otras muchas reformas que tienen en común la determinación de encontrar vías para la mejora de nuestro modelo descentralizador.

Con todo, a diferencia del cambio constitucional aprobado en 2011, estas reformas son el fruto de una mayoría parlamentaria concreta que, en términos generales, ha recibido una fuerte contestación desde otras formaciones políticas. Solo mediante nuevos acuerdos constitucionales será posible redefinir el modelo para garantizar su viabilidad y su estabilidad. Llevar a la Carta Magna las características fundamentales del Estado autonómico y sus reglas básicas de funcionamiento sería un notabilísimo avance que le daría una gran fortaleza. Posiblemente no sea una urgencia, pero si no se comienza a trabajar políticamente en esa vía, al tiempo que la acción de gobierno aborda las necesidades más acuciantes, nunca será posible madurar un acuerdo.

## Diálogo y consenso

Precisar las posiciones de todos tras un ejercicio interno de diálogo, debate y construcción de acuerdos explícitos es un primer paso fundamental. El PSOE parece que pretende avanzar por este camino, lo que resulta loable, aunque los resultados no son claros por el momento. Hablar de federalismo hoy en España solo añade confusión. Quienes utilizan el término para reclamar mayor descentralización política y administrativa parecen ignorar que España ha sobrepasado con creces los niveles de los países así denominados. Quienes buscan en el federalismo un fundamento teórico para reforzar la homogeneidad del sistema minusvaloran el peso de nuestra historia pasada y de la experiencia reciente. Quienes se amparan en el paraguas del federalismo para intentar dar satisfacción simultánea a unos y a otros se confunden. No es momento ya para los equilibrios basados en la ambigüedad, es la hora de precisar posiciones y de abrirse al diálogo con otras fuerzas políticas. En este sentido es destacable en la renovada posición socialista la llamada expresa a “la recuperación del mejor espíritu constitucional de 1978, en la búsqueda del consenso para una reforma tan importante”.

Las reformas constitucionales son el reflejo de la vitalidad de una nación, la muestra de su capacidad de actualizar sus pactos constituyentes. La reforma constitucional posible no puede ser recentralizadora ni federal, solo puede discurrir por la senda autonómica que con acierto se tomó para emprender la más larga etapa democrática de nuestra historia. Si alguien pretendiese retomar un camino ya frustrado, atribuyendo la soberanía originaria a otras naciones distintas de la española, está claro que jamás alcan-

zaría el acuerdo necesario para hacerlo. Pero muy posiblemente si nos sentásemos a dialogar sobre el perfeccionamiento del Estado autonómico mediante la utilización de instrumentos federales ya ensayados con éxito en otros países, el margen para el encuentro podría hallarse.

Podremos seguir llamando Estado autonómico al peculiar sistema español de descentralización, pero debemos reformularlo si queremos que siga siendo un instrumento útil para ordenar la convivencia. Necesitamos reglas mucho más transparentes, eficaces y justas. Tenemos que seguir buscando una estructura nacional que ofrezca espacio suficiente a las aspiraciones de singularidad sin quiebra de la unidad, que permita la diferencia al tiempo que proscriba el privilegio. A partir de ahí, la generación actual tiene que ser capaz de encontrar un nuevo compromiso válido, al menos, para las próximas décadas. Esa es, a partir de ahora, la gran responsabilidad de todos.

DESCARGA GRATUITA

## POLÍTICA EXTERIOR

Icaria & Antrazyt

En un mundo en el que China y otros países emergentes están en auge, el poder y presencia de la Unión Europea es cada vez más marginal y su voz más débil. Sin embargo, no puede decirse que la UE sea débil o que carezca de poder. Todavía hoy es la mayor economía del mundo, el segundo bloque comercial, el mayor donante de ayuda al desarrollo y la segunda fuerza militar del planeta.

Europa es poderosa pero introvertida y su poder lo ejerce de forma fragmentada. Aunque el proyecto europeo esté en crisis, su declive no es inevitable.



### La fragmentación del poder europeo

José Ignacio Torreblanca

(232 págs. 18 €)

*"Este libro analiza las dificultades de Europa para actuar de forma unida y ser relevante en el mundo, pero lo hace desde el convencimiento de que los valores que representa no solo son los mejores, sino los únicos posibles a la hora de garantizar la paz y la prosperidad de los europeos",*

**Javier Solana**

*"La idea de Europa como poder fragmentado captura con exactitud la naturaleza de sus problemas y limitaciones",* **Lluís Bassets**

*"José Ignacio Torreblanca, a través de sus artículos en El País, nos ha enseñado a ver cuán a menudo, en la construcción europea, el rey va desnudo",* **Ana Palacio**

*"El 'poder europeo', cuya fragmentación estudia José Ignacio Torreblanca, nunca existió en realidad. Ahora bien, la deconstrucción de ese fantasma revela algunas claves para construir un 'habitat europeo' en el ecosistema del mundo real".* **Carlos Alonso Zaldívar**

# La solución federal

**Miquel Iceta**

---

**L**a Constitución de 1978 pretendía resolver la cuestión territorial a partir de tres premisas: afirmar la unidad de la nación española, reconocer la existencia de nacionalidades y regiones en su seno, y establecer un mecanismo para otorgar un importante nivel de autogobierno a las Comunidades Autónomas que se fuesen constituyendo. Ese fue el núcleo de un acuerdo que nos ha proporcionado el período democrático más largo y próspero de nuestra historia.

El pacto fue un punto de encuentro en el que se reconocieron los partidarios de un Estado regional, los partidarios de un Estado federal y los que reclamaban el reconocimiento de las realidades nacionales de Euskadi y Cataluña. No cabe duda alguna que sin el empeño de las fuerzas políticas vascas y catalanas en obtener satisfacción a sus reivindicaciones históricas el pacto hubiese sido muy diferente. Tampoco tendría sentido negar que la generalización del proceso autonómico, beneficiosa sin duda para el conjunto, tendió a ir difuminando con el paso del tiempo las singularidades nacionales catalana y vasca, mucho menos en el caso de Euskadi a causa del sistema de concierto económico (para ser precisos, del sistema de cálculo del cupo), que le ha proporcionado una situación privilegiada.

**Miquel Iceta** es Primer Secretario del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)

La respuesta a los problemas del Estado autonómico y a la insatisfacción catalana es una propuesta federal ambiciosa y sensata, coherente con el marco de soberanías compartidas de la Unión Europea y la creciente interdependencia de la economía global.

---

Ciñéndome a Cataluña, quiero empezar con un brevísimo, y por tanto arriesgado, resumen de estos treinta y cinco años de autogobierno recuperado.

Los veintitrés años de mandato del president Jordi Pujol sirvieron para desarrollar un autogobierno basado en una permanente negociación con los sucesivos gobiernos de España, popularmente denominado “peix al cove”, es decir, obtención de rendimientos concretos a partir de una reclamación permanente que se iba traduciendo en resultados. Lo cierto es que la Constitución, el Estatuto y esa etapa prolongada de hegemonía de Convergència i Unió (CiU) configuraron el autogobierno más potente del que haya gozado Cataluña en los últimos trescientos años.

Con el cambio político protagonizado por el president Pasqual Maragall y el gobierno catalanista y de izquierdas en 2003, se pretendió abrir una fase distinta del desarrollo autonómico a partir de la elaboración de un nuevo Estatuto en el que también fue crucial la intervención de CiU, encabezada por Artur Mas, entonces jefe de la oposición. Sin pretender agotar el análisis, se puede afirmar que el nuevo Estatuto quería desarrollar el autogobierno desde la interpretación constitucional más avanzada posible, frente a la hostilidad del Partido Popular (PP) que, a pesar de algún intento del president Maragall y de Josep Piqué, entonces presidente del Partit Popular de Catalunya (PPC), quedó al margen del proceso, acabó votando en contra del Estatuto y recurriéndolo en su práctica totalidad frente al Tribunal Constitucional.



Pese a las reiteradas advertencias de los presidentes Maragall y José Montilla sobre el desafecto creciente de Cataluña hacia España, se acabó produciendo la sentencia del Tribunal Constitucional que alteraba un Estatuto aprobado por el Parlament de Catalunya por más de dos tercios de sus miembros, negociado en el Congreso de los Diputados, aprobado por mayoría absoluta de las Cortes Generales y refrendado por la ciudadanía de Cataluña. Dicha sentencia fue recibida por muchos como la confirmación de que las ansias de autogobierno de buena parte de los catalanes no cabían ya en la Constitución española.

**Para evitar el choque de trenes, España debe convertirse en un Estado federal que asuma su realidad plural y diversa.**

A ello hay que añadir la sensación de injusticia sobre las inversiones públicas del Estado en Cataluña, la acumulación de incumplimientos por parte de los sucesivos gobiernos de España del modelo de financiación acordado a partir de lo dispuesto en el nuevo Estatuto, el carácter radial de la planificación de las infraestructuras y su gestión centrali-

zada, el escaso reconocimiento de la realidad pluricultural y plurilingüística de España, y la ofensiva recentralizadora del gobierno del PP que ha afectado recientemente a aspectos tan sensibles como la educación, junto a episodios tan grotescos como denominar Lapao a la variedad de la lengua catalana hablada en Aragón.

La nueva financiación acordada en 2009, que pretendía atajar el creciente malestar fiscal catalán, ha sido incapaz de garantizar el principio de ordinalidad, ya que Cataluña sigue perdiendo posiciones en la clasificación de las comunidades autónomas en función de sus ingresos disponibles per cápita una vez aplicados los mecanismos de solidaridad y nivelación, con el agravante de que la percepción de un exagerado déficit fiscal ha aumentado con la crisis económica.

Todo ello configura un escenario en el que resulta muy fácil afirmar “España no nos quiere” o “Ni siquiera se nos respeta como catalanes”. Y como en materia de sentimientos todo es muy discutible, baste con decir que para muchos catalanes el Estado español ha dejado de defender y representar sus intereses, cuando no lo consideran como directamente hostil.

Eso explica el incremento del número de personas que optaría por la independencia y el cambio radical de perspectiva política del nacionalismo

conservador gobernante que, hasta hace bien poco, no cuestionaba el marco estatal español, mientras abraza ahora sin reservas el derecho de autodeterminación y la construcción de un “Estado propio”.

Muchos estamos convencidos de que la independencia no es la solución, pero también de que así no se puede seguir y que solo una propuesta federal ambiciosa y sensata, coherente con el marco de soberanías compartidas de la Unión Europea y de las interdependencias crecientes de la economía global, puede evitar el choque de trenes.

Para evitar ese choque y para resolver los problemas acumulados por el Estado de las Autonomías, España debe convertirse en un Estado federal que asuma su realidad plural y diversa. Y debe hacerlo a través de una reforma de la Constitución acordada con generosidad, inteligencia y valentía, para conseguir que Cataluña se sienta tratada con justicia y para resolver problemas concretos mediante la combinación de técnicas federales que se ajusten a la asimetría ya presente en el Estado de las Autonomías, reconociendo que determinadas cuestiones requerirán de mecanismos bilaterales de relación.

Es sencillo describir los problemas que aquejan al Estado de las autonomías, sobre los que existe una muy amplia coincidencia: excesiva conflictividad competencial, duplicidades, interferencias, falta de lealtad entre las administraciones, deficiente e injusta financiación, ausencia de mecanismos de integración de las voluntades autonómicas en el gobierno del conjunto, insatisfactorio reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural, etcétera. Tampoco requiere mucho esfuerzo describir las causas del malestar catalán: el no reconocimiento de las aspiraciones nacionales de Cataluña y una financiación injusta.

Para dar respuesta a los problemas del Estado autonómico y para resolver la insatisfacción catalana, a instancias de Pere Navarro, anterior primer secretario del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), la Fundació Rafael Campalans organizó un seminario en el que participaron los profesores Xavier Arbós, Eduard Roig y Joaquín Tornos, así como los diputados Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Francesc Vallés y yo mismo. El resultado de nuestra reflexión es una propuesta de reforma constitucional federal que puede resumirse en ocho puntos, agrupados en cuatro epígrafes.

### **1. Estado federal, plurinacionalidad y hechos diferenciales:**

*Uno.* Definir a España como Estado federal en el artículo primero de la Constitución, imprimiendo ese carácter al conjunto de sus disposiciones.

*Dos.* Reconocer que España es una nación que integra naciones, nacionalidades y regiones. Rechazamos la idea de que Nación y Estado sean la misma cosa. Un nuevo pacto constitucional debe implicar el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado que, por otro lado, el escudo de España incorpora de forma explícita desde hace siglos.

Consciente de que estos dos primeros puntos pueden ser especialmente controvertidos, quiero apoyarme en tres breves citas de un socialista notable, Anselmo Carretero (1908-2002), que señaló brillantemente nuestro planteamiento de fondo: “Entre el dogma de la España una y el que niega a España condición nacional, está la realidad viva de la nación española y de todos sus pueblos; y aunque hasta la fecha la idea de nación compuesta o nación de naciones no había sido estudiada sistemáticamente ni expuesta como concepción teórica, su búsqueda en la historia conjunta de los pueblos hispanos nos descubre que desde hace mucho tiempo se estaba gestando en el espíritu de los españoles, donde a veces apunta espontáneamente”, “Si España es una nación de naciones, la estructura de Estado a ella adecuado es naturalmente la federal, que permita y garantice el desarrollo de cada uno de sus pueblos dentro del conjunto, y el fortalecimiento de éste con el de sus diversas partes” y “El concepto de nación de naciones no es un dislate como suelen creer la mayoría de los juristas. Lo realmente insensato es empeñarse en imponer a los pueblos de España una estructura constitucional contraria a su propia naturaleza”.

## **2. Competencias:**

*Tres.* La Constitución debería definir con precisión las competencias del Estado atribuyendo todas las demás a las comunidades autónomas. Y debería también establecer las pautas del ejercicio de las competencias por parte del Estado para preservar los espacios competenciales de las comunidades a los que pudieran afectar.

*Cuatro.* Reconocer la asimetría competencial ya vigente en el Estado de las autonomías así como los hechos diferenciales y los derechos históricos ya reconocidos en los actuales Estatutos. A este respecto cabe recordar que el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declarado constitucional por el Tribunal Constitucional, dice lo siguiente: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el

derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”.

*Cinco.* La consideración de los temas lingüísticos y culturales como competencia estricta de las comunidades con dos lenguas oficiales.

### **3. Financiación:**

*Seis.* La constitucionalización de los principios de solidaridad y ordinalidad que han de informar la financiación de las comunidades autónomas, así como la actuación compartida del Estado y las comunidades en la gestión, recaudación e inspección de todos los tributos a través de consorcios tributarios y la inclusión de criterios de solidaridad en el cálculo del cupo. Quiero subrayar la importancia de incorporar a la Constitución el principio de ordinalidad, concepto referido a la ordenación de recursos autonómicos antes y después de la nivelación, tal como lo entiende el Tribunal Constitucional alemán con el fin de evitar que, tras las transferencias de nivelación (solidaridad), los Länder de mayores ingresos pierdan posiciones en lo que se refiere a capacidad de gasto. El propio Tribunal Constitucional español desarrolla dicha cuestión precisamente en el fundamento jurídico 134 de la sentencia STC 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña que se cita a continuación: “(...) un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las comunidades autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, *excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir*” (la cursiva es mía).

### **4. Poder judicial y nuevo Consejo Federal:**

*Siete.* La descentralización del poder judicial, potenciando el papel de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, circunscribiendo el papel del Tribunal Supremo a la unificación de doctrina y revisando en profundidad los órganos de gobierno del poder judicial.

*Ocho.* Por último, pero de la máxima importancia, es transformar el actual Senado en un consejo Federal integrado por los gobiernos autonómicos, inspirado en el Bundesrat alemán, especialmente indicado para asegurar la participación de las comunidades en la aprobación de la legislación estatal que les afecte, y para impulsar las relaciones intergubernamentales y la participación de las comunidades en las instituciones del Estado y de la Unión Europea.<sup>1</sup>

Solo el diálogo, la negociación y el pacto nos pueden sacar del callejón sin salida en el que nos han metido la cerrazón de unos y el radicalismo de otros. Nuestra propuesta de reforma constitucional federal es una de las posibilidades. Quizá otros prefieran un reconocimiento de la singularidad nacional catalana. De todo ello deberemos hablar. Finalmente, la decisión debe ser de los ciudadanos de Cataluña, pues estamos hablando de sustituir un Estatuto votado en referéndum y luego temerariamente alterado por el Tribunal Constitucional. Pero también debe ser una decisión del conjunto de los españoles, pues lo que España deba ser en el futuro ha de ser decidido entre todos.

1. La propuesta completa puede encontrarse en [reformafederal.info](http://reformafederal.info).

POLÍTICA EXTERIOR es una fuente original y autorizada de estudios políticos, económicos, históricos y prospectivos que abren un debate, una reflexión a largo plazo. EN DEFENSA DEL EURO es su monográfico dedicado a la moneda común. Con apenas una década de vida a sus espaldas, las imperfecciones del euro son notables, pero no inabordables. Más de 20 autores de Estados Unidos, China, Japón y, desde luego, Europa, se reúnen en estas páginas para reflexionar sobre el futuro de la UE y su moneda común.

# POLITICA EXTERIOR

MONOGRÁFICO

DICIEMBRE 2012



## En defensa del euro Europa ante su futuro

**Ílilgo Méndez de Vigo** □ **George Soros** □ **Fellpe González**  
**Joaquín Almunia** □ **Isidro Fainé**

Jochen Thies / Josep Piqué / Andrew Moravcsik / Xavier Vidal-Folch  
Toshiro Taraka / Thomas Straubhaar y Henning Vöpel / Manuel Conthe  
Jiang Shixue / Eduardo San Miguel / Luis Martí / JM González-Páramo  
Alejandra Kirdelán y David Martín / Luis Alcaide / JC Díez y Guido  
Zack

De la unión económica a la **unión política**  
La crisis y el nuevo **reparto de poder** europeo  
Resituar a **España** en el corazón de la UE

18 €  
www.politicaexterior.com

### SUSCRIPCIONES

#### ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa, 49, 28001. Madrid

Tel.: 91 431 27 11. Fax: 91 435 40 27

e-mail: revista@politicaexterior.com

www.politicaexterior.com

POLÍTICA EXTERIOR,  
**Un indispensable instrumento  
de trabajo**

# Juegos de seducción y proyecto soberano

**Araceli Mangas**

---

**C**uando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1514 de 1960 (Carta Magna de la Descolonización) lo hizo ciertamente con la intención de vincular el derecho de autodeterminación a los casos de dominación colonial y, en menor medida, racista y extranjera. De los siete párrafos de la resolución –media página–, cinco se dedicaban a precisar que tales pueblos dependientes (fideicomisos y no autónomos) tenían derecho a poner fin a esa situación sin condiciones por parte de la metrópoli. Y el sexto sentaba una afirmación contundente: “Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

De este párrafo, reiterado en la todavía más importante resolución 2625 de 1970 que abre la libre determinación a todos los pueblos, se deduce de forma clara que no hay una libertad ilimitada para invocar, sin fundamento, ese principio y para hacerlo prevalecer hasta violar otro principio de Derecho Internacional positivo, el del respeto a la unidad nacional e integridad territorial.

**Araceli Mangas** es catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid y catedrática Jean Monnet de Derecho de la UE.



La opción autonómica, federal, cantonal, municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación interna, igual que la opción centralista si expresa la voluntad popular. En la resolución 2625 de la ONU prevalece la integridad territorial del Estado.

---

Esa resolución de 1970, la última y definitiva en esta materia, va más allá del contexto colonial, racista o extranjero y afirma que no solo es un derecho de todos los pueblos sino un deber de todos los Estados conducirse de conformidad con ese principio, y que la libre determinación en el seno de un Estado que no tiene colonias, ni es racista ni ocupa territorios de otros pueblos, es decir, en Estados consolidados en su territorio, se ejerce cuando optan por fórmulas distintas a la independencia para los territorios que forman el Estado consolidado (hay, pues, una obligación de respetar la autodeterminación interna): “[la libre asociación o integración con un Estado independiente o] la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo”.

La opción autonómica, federal, cantonal, municipal o regional son formas legítimas de ejercicio de la libre determinación interna, al igual que la opción centralista si es expresión de la voluntad popular. En el párrafo séptimo vuelve a reiterar que prevalece la integridad territorial del Estado frente a las acciones que, al socaire de la libre determinación, pretenden quebrantar o menoscabar la integridad territorial de Estados soberanos que respetan dicho principio. El derecho internacional vigente solo protegería la reivindicación del “derecho a decidir” cuando ese Estado contra el que se reivindica la libre determinación no esté dotado de un gobierno que repre-

sente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio. Cuando un pueblo dentro de un Estado sufre marginación porque se le impide participar en las instituciones internas de la vida pública o en el ámbito económico-social privado, entonces puede apelar al cuarto supuesto que permitiría al territorio de un Estado la facultad unilateral de separarse del Estado. Como afirmaba el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo en uno de sus últimos escritos "...cualquiera que sea la intensidad o la realidad del sentimiento identitario, únicamente en circunstancias extremas en las que a un pueblo le es negada la autodeterminación interna podría hablarse del derecho de dicho pueblo a decidir unilateralmente su independencia".

Ni Quebec, ni Escocia ni Cataluña son un pueblo colonial, ni hay dominación racial ni invasión extranjera; ni hay discriminación o se impide el acceso o la participación a las actividades políticas, económicas, empresariales, sociales o culturales o a los medios de comunicación propiciadas desde instituciones centrales. No hay fundamento para la autodeterminación externa. El territorio consolidado de un Estado y su unidad nacional es una situación objetiva y prevalece en tales situaciones frente a la libre determinación externa.

## Canadá y Reino Unido frente a España

Ante el abuso y la manipulación de la opinión pública mediante repetidos referendos por parte de los independentistas francófonos, el Gobierno canadiense solicitó a dos eminentes iusinternacionalistas -el australiano James Crawford y el suizo Luzius Wildhaber- un informe técnico independiente, así como el dictamen de la Corte Suprema de Canadá, que tuvo muy en cuenta este informe.

La Corte Suprema rechazó la secesión unilateral por no tener fundamento en el Derecho Internacional y por situarse al margen tanto del respeto al constitucionalismo canadiense como de la primacía del Derecho mediante modificación constitucional consensuada. Fuera de los contextos ya explicados, el Derecho Internacional no ampara ni regula la secesión o autodeterminación externa, concluía la Corte en su magistral y universalmente aceptado dictamen de 20 de agosto de 1998.

En un artículo ampliamente difundido, Joseph Weiler recordaba y apoyaba la opinión de la Corte Suprema de Canadá en relación con las pretensiones de lo que él denomina el "euro-tribalismo" de los partidos independentistas catalanes y escoceses. Recordaba que esos territorios

–Quebec, Escocia y Cataluña– gozan de plenas libertades individuales y derechos colectivos que les permiten proteger sus nacionalidades e identidades culturales dentro de sus respectivos Estados. El problema en Canadá quedó aclarado y encauzado a favor de la unidad nacional y la integridad territorial.

La valentía y la verdad jurídica son también la norma de conducta del gobierno británico. Conviene recordar que el Pacto de 1707 que dio lugar a Reino Unido no permite un derecho unilateral a la separación. Reino Unido ha abordado mediante informes imparciales el conjunto de relaciones económicas y sociales para desmontar cualquier victimismo y manipulación por parte de Escocia. Y sobre todo ha presentado con toda transparencia un informe del gobierno sobre “las implicaciones de la independencia escocesa”, basado en un dictamen de dos especialistas independientes (el australiano Crawford y un británico, el profesor Alan Boyle) que concluyen que Escocia no tiene derecho a la independencia a la luz del Derecho Internacional y extraen las consecuencias de la eventual independencia resultante de un referéndum. De ese informe se puede trasladar casi todo al ámbito español. Es cierto que allí hay un acuerdo político para realizar el referéndum vinculante, que no podrá repetirse y que no permite, hasta su realización, a las autoridades escocesas adoptar ninguna medida que prejuzgue el resultado ni, en consecuencia, adoptar norma de preparación de transición alguna porque ello supondría privar al pueblo escocés de su derecho a decidir. Ni podrán proclamar la independencia de inmediato, caso de improbable triunfo del sí, hasta que haya un acuerdo sobre la sucesión en materia de bienes y deudas. Vamos, como en España...

El gobierno español no ha solicitado ningún informe jurídico independiente (ni se conocen informes de sus funcionarios subordinados –no hay transparencia en España– ni de sus camarillas). Tampoco ha previsto plantear conflicto de competencias con la comunidad autónoma de Cataluña ni ha impugnado la creación de un estrafulario Consejo Nacional de Transición ni sus actuaciones; solo se ha impugnado una declaración preliminar sobre

**Ni Quebec, ni Escocia  
ni Cataluña son un  
pueblo colonial, ni hay  
discriminación o se  
impide la participación  
en actividades políticas**

Cataluña como sujeto soberano. El Parlamento catalán y las fuerzas independentistas han llegado a considerar suficiente legitimidad democrática una manifestación multitudinaria (de un millón de personas) para llegar al acto final de independencia, tal como se invoca en la declaración del Parlamento catalán impugnada, y una futura votación de proclamación de la independencia en el Parlamento catalán ante la negativa del gobierno central a organizar un referéndum.

Lo que es inaceptable es que no se ensayen vías de diálogo con expertos independientes que analicen la realidad de las relaciones de Cataluña con el resto de España en todos los ámbitos de la vida pública, se identifiquen los problemas o desequilibrios si los hubiere, se intente el diálogo; en definitiva, que se evite con las reformas legales y constitucionales necesarias la secesión misma.

Una negativa rotunda a todo diálogo y esclarecimiento de la situación real de afección o desafección puede llevar a una situación de hecho incontrolable por medios políticos y a que al final suceda lo que en Kosovo, donde sin referéndum, con unas meras elecciones, se proclame un nuevo Estado. Habríamos perdido legitimidad ante el mundo para defender la unidad nacional por nuestra intolerancia e incapacidad para dialogar en una oportunidad histórica.

Los políticos españoles deberían saber que para el Derecho Internacional el nacimiento de un Estado es una cuestión de hecho que de consumarse (efectividad en el ejercicio de las competencias y exclusividad en el ejercicio de las competencias normativas, jurisdiccionales y ejecutivas) y constatare (capacidad de ser reconocido por otros sujetos internacionales y entablar relaciones con ellos) produce el nacimiento de un nuevo Estado. A partir de ese momento no hay nada ilegal en ese nacimiento. Este itinerario es el que no está siendo impedido por el inane gobierno de España.

Es cierto que solo una gestión civilizada de la reivindicación independentista de una parte de Cataluña nos dará legitimidad democrática en Europa y ante el mundo para poder defender la unidad nacional en caso de perseverar la vía independentista.

## ¿Y el Derecho de la UE?

La Unión Europea, es obvio decirlo, no es un Estado sino una organización internacional muy singular. No hay propiamente un territorio de la Unión sino solo un ámbito espacial de aplicación de sus normas. Solo los Estados tienen territorio.

El aumento o disminución del territorio de un Estado miembro afecta primordial y exclusivamente al Estado en cuestión. No es competencia de la UE. Por ello, la secesión de partes de un Estado no se regula en o por el Derecho de la UE. El Derecho de la Unión no es que sea ambiguo o no prohíba la secesión, como de forma manipuladora quieren insinuar los independentistas, es que no puede ni debe regular la secesión ni las consecuencias específicas de una pérdida ni de un aumento de territorio de uno de sus Estados miembros.

En caso de una eventual modificación territorial por una secesión se aplica el principio de continuidad del Estado, asociado al artículo 52 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y al artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que al estar enunciados los Estados *eo nomine* cualquier variación de sus elementos no afecta al ámbito de aplicación. Además, el artículo 4.2 del TUE muestra con detalle el respeto de la Unión al Derecho del Estado a garantizar su integridad territorial, a conservar sus funciones esenciales y su seguridad.

Ahora bien, las consecuencias de una secesión afectan a las reglas en vigor de la UE y no hay laguna respecto de las consecuencias o efectos; hay reglas europeas aplicables.

## La membresía en las organizaciones internacionales

Cuando un Estado pierde una parte de su territorio, lo habitual de conformidad con el Derecho Internacional es que al Estado matriz se le aplique el principio de continuidad del Estado; como conserva su personalidad internacional mantiene sus derechos y obligaciones y, por tanto, su membresía en las organizaciones a las que perteneciera. Como reconocía el informe británico, su carácter de miembro de la UE no se ve afectado por la eventual pérdida territorial. Por tanto, no se puede enredar y confundir diciendo que el Estado que pierde territorio deja de ser el Estado anterior.

Por el contrario, el nuevo Estado nace libre para escoger sus compromisos internacionales; quiere ser independiente y no debe parasitar ni depender de los compromisos del Estado al que pertenecía. El principio de continuidad del Estado matriz no es un obstáculo que impida al Estado nuevo solicitar el ingreso en organizaciones internacionales tales como la UE, la ONU, la OTAN, la Organización Mundial del Comercio, etcétera. Pero es su decisión soberana, es el derecho a decidir como Estado.

Ya he señalado que el hecho mismo de la secesión no da lugar a una modificación de los tratados europeos. Por lo que afecta al Consejo, la pérdida de

población no afecta al Tratado. Es sabido que a partir de noviembre de 2014 en el Consejo se aplicará únicamente la regla del porcentaje de población y esta se constata y modifica anualmente de forma automática mediante una decisión del Consejo. Los tratados, al establecer techos, exigen reducir el número de parlamentarios europeos para todos (decisión del Consejo Europeo) cada vez que haya una nueva ampliación (Croacia, Montenegro, Islandia, Serbia...) y lo mismo sucederá con el Comité Económico y Social Europeo (CES) y el Comité de las Regiones (CDR); tales reducciones por la eventual pérdida de población en la secesión catalana o la improbable escocesa será insignificante... Y finalmente no afecta a nuestra presencia, obviamente, en el Consejo Europeo, ni a la composición de la Comisión ni a la de los tribunales (de justicia, general o de cuentas). Es previsible que se ajuste una aportación al capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del Banco Central Europeo (BCE) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con ocasión de cualquier reforma de los tratados.

## El nuevo Estado, un Estado tercero

Algunos estiman que el ingreso de un nuevo Estado en la UE se arregla con acuerdos “pragmáticos” o acuerdos políticos entre los . Este tipo de conjeturas y especulaciones ignorantes no se pueden sostener en un sistema tan sujeto al Derecho y al control judicial como el de la UE: el Tribunal de Justicia jamás ha aceptado revisiones de las normas de los tratados mediante la voluntad de los Estados al margen de los procedimientos de los tratados (art. 48 y del 49, revisión en caso de nuevas adhesiones de Estados).

Si la secesión llegara a consumarse, Cataluña sería un nuevo Estado distinto a España y no podría conservar los beneficios de la vida en común ni en el orden internacional ni en el europeo. No se puede decir la *boutade* victimista o la manipulación demagógica de que se les expulsa de la ONU, de la UE, del Consejo de Europa, etcétera. No hay derechos adquiridos ni del territorio escindido ni tampoco de su población cuando se sale del seno de un Estado miembro de la UE. Ese nuevo Estado se constituye en un mercado separado con capacidad para poner aranceles, cupos al comercio, etcétera. Queda fuera del espacio económico unificado.

En el dictamen escocés también se deja claro que los escoceses dejarán de ser británicos y ciudadanos de la UE. La ciudadanía que opte por la nacionalidad catalana podría perder la española y la ciudadanía de la UE, si bien este

punto dependerá no de las eventuales normas catalanas sobre ciudadanía sino de las normas españolas para reconocer la persistencia de la ciudadanía española. España debería tratar de evitar el fraude de ley en materia de nacionalidad que ya prepara el gobierno catalán y sus conocidos bufetes de apoyo para que los catalanes no renuncien a la ciudadanía española y poder aprovecharse de las ventajas de ser ciudadano español y de la UE e, incluso, poder condicionar la política española. Ciertamente, la Constitución española (art. 11.2) no permite perder la nacionalidad española de origen como sanción. Pero una modificación territorial permite hacer perder la nacionalidad de origen; la posibilidad de reconocer casos de doble nacionalidad dependerá del acuerdo específico entre los dos Estados afectados. En tanto ese acuerdo no se produzca, se puede unilateralmente evitar el fraude de ley y no reconocer efectos jurídicos a la nacionalidad española de origen de los que opten por la eventual ciudadanía catalana.

Finalmente, el derecho a ingresar en la UE de un nuevo Estado no puede fundarse en el hecho de que esté aplicando el acervo o se reúnan las condiciones requeridas (art. 49 del TUE); no hay automatismos. Cada Estado miembro goza de discrecionalidad al emitir su voto y no es un acto recurrible ante ninguna instancia judicial. El veto puede ser “eterno” o, en el mejor de los casos, durar decenas de años.



# España no contesta

**Xavier Vidal-Folch**

---

**H**a transcurrido más de un año tras el desafío soberanista catalán, que se tradujo en la gran manifestación de la Diada de 2012, la convocatoria electoral anticipada y el programa frentista-nacionalista de gobierno entre Convergència i Unió (CiU) y Esquerra Republicana (ERC). La respuesta de la política española a ese reto ha sido escasa, inadecuada o contraproducente. Su dramática escasez no solo ha sido criticada por la parte interesada, la del nacionalismo periférico, sino también por voces académicas independientes como las de los profesores Araceli Mangas (*El Mundo*, 20 de febrero de 2013) o Alfredo Pastor (*La Vanguardia*, 17 de marzo de 2013).

Dejemos de lado las recetas de intervención militar o suspensión del Estatuto de autonomía que han aireado sectores, aunque ruidosos, minoritarios. Entre otras razones, porque no constituyen solución alguna sino sendas falsas salidas que no harían más que agravar los problemas realmente existentes. Conviene pues, sin olvidar algunos manifiestos de intelectuales españoles comprensivos con las reivindicaciones catalanas, centrarse en las posiciones adoptadas por los grandes actores políticos: el gobierno y el Partido Popular que lo sustenta, y el principal partido de la oposición, el PSOE.

**Xavier Vidal-Folch** es periodista. Fue director adjunto de *El país* y director de la edición en Cataluña.

La reforma constitucional propuesta por el PSOE podría erigirse en elemento clave de un paquete de cambios que aportase soluciones a la ‘cuestión catalana’. Incluiría aspectos como el plurilingüismo oficial a la suiza o una capitalidad redistribuida.

---

El gobierno de Mariano Rajoy ha practicado una estrategia más bien negacionista del problema. Ha priorizado la vía jurídica sobre la política, como si el asunto planteado no fuese de índole esencialmente política. Así, ha interpuesto de forma automática recursos ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la mayoría de actuaciones o medidas de la Generalitat, de muy distinto alcance, como el cobro de un euro por receta médica, el impuesto sobre los depósitos bancarios, la tasa judicial, los horarios comerciales más restrictivos o la declaración parlamentaria de soberanía.

Esa labor impugnadora venía amparada por la ventaja del efecto suspensivo que por un máximo de cinco meses el artículo 161.2 de la Constitución otorga a las impugnaciones interpuestas por el gobierno central. Al llegar a ese término máximo, sin embargo, en ocasiones el Tribunal no había dictado aún sentencia, por lo que provisionalmente la medida autonómica cuestionada volvía a regir, como sucedió en el caso del impuesto sobre los depósitos bancarios. En realidad, el gobierno parecía pretender una suerte de congelación temporal de la actividad autonómica catalana, más que aspirar a obtener sentencias favorables a sus propias posiciones, a juzgar por los resultados de la jurisprudencia del TC: el hecho es que en los tres últimos años desde la famosa sentencia sobre el Estatuto, de las 55 resoluciones dictadas, 35 han sido favorables a la Generalitat por solo 16 al gobierno, mientras las cuatro restantes fueron interlocutorias declarando la desaparición del objeto mismo del proceso.

Junto a estas impugnaciones formales, el gobierno frecuentó también la apelación dialéctica a la incompatibilidad de cualesquiera medidas o propuestas del gobierno catalán con la Constitución, notablemente sobre el “pacto fiscal” a la manera del concierto vasco que le propuso Artur Mas en la famosa entrevista del 20 de septiembre de 2012. Así, vino a configurar a la Constitución más como una pared frente a iniciativas consideradas incómodas que como un cauce por el que dirimir los problemas planteados, dando la impresión política de que el respeto a la Carta Magna implica el inmovilismo más rotundo.

## Reformas recentralizadoras

La tercera pata de la actuación del gobierno –no se trata de una estrategia explicitada, aunque poca duda cabe de que implícitamente lo sea– es la formulación de una ingente panoplia de reformas administrativas cuyo hilo conductor es la voluntad recentralizadora y de regresión del alcance del reparto de poder político que supuso la fundación del Estado autonómico. Estas reformas jamás se reconocen como recentralizadoras sino que frecuentemente se presentan empaquetadas con el doble envoltorio de la eficiencia económica (aunque bajo la presunción no justificada de que el centralismo produce mejores resultados, ahorrando costes) y la funcionalidad administrativa (mediante la eliminación de duplicidades, casi siempre a costa de los organismos autonómicos), como se detalla en “Golpe de mano centralista” (*El País*, 6 de agosto de 2013).

Así, y sin tener en cuenta la polémica reforma educativa del ministro de Educación, José Ignacio Wert, y por poner el foco en proyectos de apariencia más técnico-administrativa, la creación de un regulador único centrado en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) suponía la eliminación del único aparato estatal domiciliado fuera de la capital, al subsumir la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, desde 2004 radicada en Barcelona. El proyecto de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tuvo que ser descreestado ya a su paso por el Consejo de Estado, que eliminó la abusiva cláusula que dotaba a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) del poder de suspender automáticamente cualquier medida de una autonomía, sin esperar a una resolución judicial. El de la Autoridad Fiscal independiente la configuraba como completamente dependiente del ministerio de Hacienda, a su servicio para el control de las autonomías, frustrando el designio bajo

el que la Unión Europea recomendó su creación: el control desgubernamentalizado de “todos los niveles de gobernanza”, sin excluir por tanto a la administración central. Los proyectos de ley de la Acción y del Servicio Exterior y de los tratados no se limitaban a coordinar la acción de los distintos sujetos de las relaciones exteriores, a crear canales de información y colaboración mutua y a garantizar la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales: vinieron a establecer una suerte de censura previa ante la firma de convenios internacionales y algunas restricciones sobre la creación de oficinas en el exterior.

También la ley de reforma local afectaba profundamente a las autonomías al reubicar los servicios sociales prestados por los municipios de manera impropia en las respectivas comunidades autónomas, aunque sin prever su necesaria dotación económica, lo que auguraba la pérdida de numerosos programas de asistencia, dada la asfixia presupuestaria de las comunidades. Y el programa de reforma de las administraciones públicas, que postulaba la eliminación de engorrosas y caras duplicidades administrativas, fijaba su atención principalmente en la supresión de organismos autonómicos, y no de los servicios ministeriales residuales tras el progresivo vaciado de competencias desde el centro a la periferia. Otras reformas de carácter sectorial, como la eléctrica o la de la ejecución de la política agrícola, cercenaban la capacidad de las autonomías de otorgar determinados tipos de licencias o bien otorgaban a los ministerios funciones de distribución de subvenciones antes desempeñadas por las comunidades.

La mera descripción sintética de todas esas reformas resulta ya prolija. Y es en ese carácter omnicomprensivo, en esa pretensión exhaustiva, donde se perfilaba el principal alcance político de las mismas: “modificar” la estructura del Estado autonómico “por la vía de reformas administrativas que impliquen de hecho un cambio constitucional” como describió el profesor Santiago Muñoz Machado en “El archivador de las reformas” (*El País*, 4 de julio de 2013). Se trataría de un cambio constitucional subrepticio, con sordina, por la puerta de servicio, mediante hechos (aunque jurí-

**Se ha formulado una  
ingente panoplia de  
reformas administrativas  
cuyo hilo conductor es  
la voluntad de regresión  
y recentralizadora**

dicos) consumados. Ahora bien, este proceso evolutivo se manifestaba de forma mucho más cauta, discreta y sobria que sus antecedentes en la actividad del PP durante su periodo de oposición, como la campaña contra el Estatuto catalán de 2006 o las impugnaciones ante el TC. Muy en el tono escaso de aristas propio del Rajoy presidencial: “No pasaré a la historia por ser el presidente que ha troceado la soberanía nacional española, pero no voy a dar voces, ni a pegar manotazos. Buscaré los acuerdos que sean posibles”. (Enric Juliana, *La Vanguardia*, 14 de julio de 2013).

## Las propuestas del PP y el PSOE

¿Es este el único pensamiento autonómico posible en el PP? Concuera en todo caso con el trabajo de su Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), pero mucho menos con una propuesta más antigua, la del presidente-fundador Manuel Fraga, quien postulaba ya en fecha tan lejana como 1993 una simplificación del Estado autonómico más equilibrada y menos desfavorable al polo autonómico, al proponer que todas las competencias (salvo las de Hacienda, Seguridad Social, Interior, Justicia, Defensa y Exteriores) pasaran a depender exclusivamente de las comunidades autónomas, al menos de las históricas (*Administración única: una propuesta desde Galicia*, Manuel Fraga, Planeta, 1993). Y desde luego, disiente de las ideas del ponente constitucional de la misma acera ideológica, Miguel Herrero de Miñón. Para este, “el Estado de las autonomías en su forma actual no satisface a nadie y se exige por todos su reforma”, que debería en su opinión atravesar dos fases. La primera, “una nueva mutación por vía legislativa y modificación por las instancias competentes de los Estatutos de autonomía”; la segunda, “revisar aquellos artículos de la Constitución” que convenga “y restablecer el principio de asimetría reconociendo la singularidad institucional y competencial de las diferentes identidades nacionales” (*Cádiz a contrapelo*, Miguel Herrero de Miñón, Galaxia Gutenberg, 2013).

Frente a esas opciones, aunque lúcidas, minoritarias en el espectro conservador, la tesis subyacente del cuasi unánime negacionismo del PP parece consistir en que la mera negativa al referéndum “sobre” (en realidad, “para”) la independencia, postulado por Artur Mas, CiU y Esquerra y la igualmente contundente negativa a modificar la Constitución en un sentido federal o de profundización autonomista arrinconará automáticamente al proyecto de Mas, hasta su autoconsunción. Sucedería así algo similar a lo que ocurrió con la evaporación del plan Ibarretxe en el País Vasco o con la

declaración de independencia de Padania por la Liga Norte, que tras ser solemnemente formulada en 1996 no llevó a nada. Es un cálculo arriesgado y más que discutible, porque en este caso existe a la vera de la principal formación nacionalista (la federación de CiU) otro partido (Esquerra) capaz de recoger y orquestar muy buena parte de los apoyos procedentes de la eventual frustración de su proyecto soberanista.

Frente a la negación constante del PP y del gobierno que sustenta, la familia socialista intentó fraguar una respuesta federal al reto planteado por el soberanismo de CiU y ERC. Tras unos momentos de desconcierto e indecisión en otoño de 2012, el PSOE asumió la propuesta formulada por el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) de emprender una reforma constitucional de corte federal. Con un doble objetivo: por un lado, dar cauce a las inquietudes y agravios presentados por los partidos soberanistas/independen-  
tistas; por otro, actualizar, reformar y revitalizar el esquema autonómico de la Constitución de 1978, considerado como eficaz para el tiempo transcurrido pero al mismo tiempo, en distintos aspectos, insuficiente, anquilosado, confuso, y al cabo mejorable. En cierta forma se trataba de recuperar el espíritu federal que animó la redacción del Estatuto catalán de 2006 -y con él y tras él, de la segunda generación de textos estatutarios-, rescatarlo de las interpretaciones restrictivas que se le dispensaron y trasladarlo al nivel constitucional.

Esta operación se ha traducido hasta el momento en tres documentos sustanciales. Por orden de aparición, el fabricado en noviembre de 2012 a instancias de los socialistas andaluces por la Fundación Alfonso Perales, “Por una reforma federal del Estatuto autonómico”; el elaborado en mayo de 2013 por la Fundación Rafael Campalans, vinculada al PSC, bajo el título “Por una reforma constitucional federal”; y el consensuado por el Consejo Territorial del PSOE en Granada, el 6 de julio de 2013, “Hacia una estructura federal del Estado”, acompañado de una declaración de síntesis. Hay numerosos acentos distintos en cada documento. Pero también un tronco común de propuestas: el reconocimiento y constitucionalización de los hechos diferenciales; la conversión del Senado en una verdadera cámara

**El pensamiento actual  
no es el único posible  
en el PP. Manuel Fraga  
postulaba ya en 1993  
una simplificación del  
Estado autonómico**

territorial según el modelo alemán; la reforma y simplificación de las competencias centrales y autonómicas; la federalización de la justicia y la inclusión en la Constitución del esquema básico del modelo de financiación autonómica. Es decir, cuestiones relativas tanto al reconocimiento político y simbólico de las singularidades colectivas como al modelo económico-financiero del sistema, así como a los instrumentos e instituciones de que debiera servirse. Todo ello enmarcado en el explícito empeño político de abrir un espacio, si no equidistante, sí al menos distanciado tanto de las posiciones recentralizadoras como de las tendencias independentistas.

Como este tipo de papeles suele leerse –y digerirse en los medios– a velocidad y reflexión ultrasónicas, a muchos sorprenderá enterarse de que el documento andaluz fue pionero en destacar que su afección por la “igualdad no está reñida con el reconocimiento de los hechos diferenciales”. O que su propuesta de mapa competencial debe abrir paso a la “asimetría sin discriminación” (ese trasunto del “federalismo asimétrico” que tantos disgustos costase a Pasqual Maragall), traducible en un “listado de competencias propio” de las nacionalidades históricas. O que la nivelación de servicios prestados por las autonomías no es necesariamente contraria al “principio de ordinalidad” (no perder puestos en el *ranking* de recursos per cápita tras efectuar las transferencias de solidaridad) tan caro a los catalanes que lograron incluirlo en su Estatuto, aunque luego fuese reinterpretado a la baja. O que el “pacto federal” a suscribir sería la plasmación de un “Estado plurinacional”, de una España concebida como “nación de naciones”.

## Una base para la respuesta al reto catalán

Aunque algunos de estos conceptos reflejados en los papeles de andaluces y catalanes, sustancialmente los relativos a la plurinacionalidad (y, significativamente, la propuesta catalana de contemplar la celebración de “referendos territorializados”), quedaron difuminados o excluidos del documento de Granada, resulta reduccionista concluir –como se ha hecho, especialmente desde el nacionalismo catalán– que este no va más allá de la sentencia del Tribunal Constitucional que rebajó el alcance del Estatuto de 2006. Sirva un botón de muestra, esencial para una base común del Estado del bienestar: el artículo 206 del Estatuto catalán explicitaba que la Generalitat podría ajustar sus finanzas con el fin de garantizar que el sistema central dispusiese de los recursos necesarios para lograr que las demás comunidades alcanzasen “niveles similares” en servicios sociales, de educación y sanitarios,



pero matizaba que sería siempre y cuando dichas comunidades llevaran a cabo “un esfuerzo fiscal similar”. La sentencia del TC eliminó esta condición, pero el texto granadino la recuperó, vinculando la garantía de nivelación “al concepto ‘esfuerzo fiscal similar’”, si bien “entendido como la referencia normativa de tipos impositivos efectivos iguales”.

La cuestión esencial consiste en si las propuestas socialistas pueden o no constituir la respuesta, o al menos una cierta base para la respuesta que España debería ofrecer al reto catalán. Para dilucidarla, resulta obligado acudir a su recepción inmediata por la sociedad catalana. Desde la escena política, los otros partidos respondieron con una mezcla de reserva, suficiencia y descreimiento.

Desde la prensa nacionalista y buena parte de la opinión pública, se habló desde “Reforma de papel” (Kepa Aulestia, *La Vanguardia*, 9 de julio de 2013) hasta “La grave apuesta del PSC” (Salvador Cardús, *La Vanguardia*, 10 de julio de 2013), pasando por “PSC, la política en tiempo pasado” (Josep Ramoneda, *El País* Cataluña, 9 de julio de 2013). Las principales objeciones fueron dos: la reforma constitucional formulada por el PSOE es tardía, porque ya buena parte de la ciudadanía catalana está por otra labor, la de labrar la independencia; y es en todo caso “todavía” insuficiente, por la tibieza de su enfoque sobre la ordinalidad, la ausencia de un planteamiento abiertamente plurinacional y, sobre todo, por la exclusión del así denominado “derecho a decidir”, o sea, los referendos de ámbito territorial autonómico.

De esa crítica bastante extendida, dura pero no hostil, o por mejor decir, de esa ausencia de hostilidad, puede inferirse que una reforma constitucional como la esbozada por el partido de centro-izquierda español podría erigirse en elemento clave de un paquete de reformas que aportase soluciones a la “cuestión catalana” y al problema del modelo inacabado del Estado descentralizado español. De modo que cabría completar la reforma federal con: a) una asunción sin ambages del plurinacionalismo y la plena oficialidad del plurilingüismo, a la suiza, no acotado a los territorios, sino a toda España, por lo menos en los escenarios político-simbólicos clave

**En tres documentos  
distintos, el PSOE  
admite la necesidad de  
reconocimiento y  
constitucionalización de  
los hechos diferenciales**

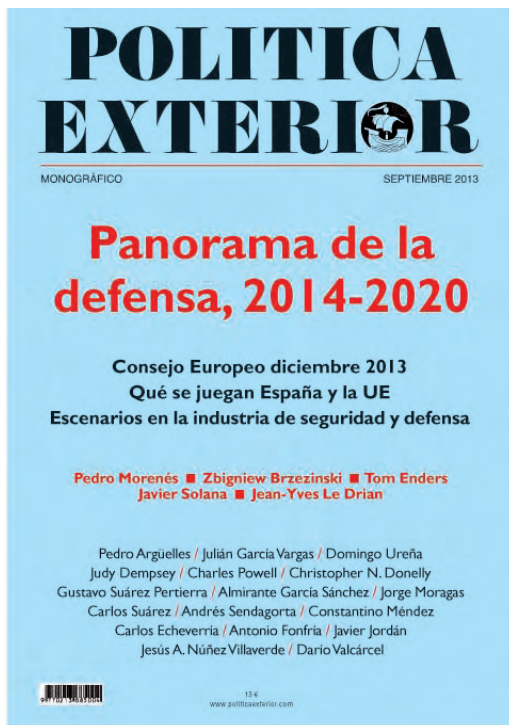
(Congreso y Senado) y en las altas instancias de la justicia (tribunales Supremo y Constitucional), como ha empezado a apuntarse en algún debate (Juan Claudio de Ramón en *El País* del 7 de mayo de 2013 y Albert Branchadell en *El País* del día 28 del mismo mes); b) el rediseño de la capitalidad en un sentido policéntrico, a la alemana, mediante la difusión geográfica de sedes de organismos estatales; c) una negociación seria sobre la cuestión referendaria, que ampliase el alcance de las consultas democráticas, y al mismo tiempo exigiese unas condiciones de fiabilidad, neutralidad administrativa, imparcialidad de los medios de comunicación públicos, e igualdad de condiciones para las distintas propuestas que evite la eventual predeterminación de los resultados (José Tudela, “Cataluña como problema democrático”, *El País*, 26 de marzo de 2013). A buen seguro que una propuesta así, más viable cuanto menos tardía, resultaría imbatible en Cataluña, al ser susceptible de seducir a una gran mayoría de la ciudadanía, que en sus tres cuartas partes defiende su doble identidad nacional, pero a la que de un tiempo a esta parte solo se le ofrece un sueño, el de la independencia. El asunto es más bien si el conjunto de España puede imaginarse a sí mismo en el inmediato futuro sobre bases similares. De modo que la “cuestión catalana” vuelve a ser hoy la gran “cuestión española”.

POLÍTICA EXTERIOR es una fuente original y autorizada de estudios políticos, económicos y prospectivos que abren diálogos y reflexiones a medio y largo plazo.

PANORAMA DE LA DEFENSA, 2014-2020

es su monográfico más reciente. Aborda las necesidades de la defensa y la seguridad ante el Consejo Europeo que tratará estos problemas el 19 y 20 de diciembre de 2013 y llevará a los

Estados miembros, entre ellos España, a exponer su postura sobre los retos que se afrontan, sacando a la luz un debate, el de la defensa, que a menudo se soterra.



#### SUSCRIPCIONES

##### ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa, 49, 28001. Madrid

Tel.: 91 431 27 11. Fax: 91 435 40 27

e-mail: [revista@politicaexterior.com](mailto:revista@politicaexterior.com)

[www.politicaexterior.com](http://www.politicaexterior.com)

POLÍTICA EXTERIOR,

**Un indispensable instrumento  
de trabajo**

# Cataluña, sujeto político y jurídico soberano

**Oriol Junqueras**

---

**E**n nuestros días, las demandas de soberanía de las naciones sin Estado, particularmente por lo que respecta al derecho de secesión, constituyen un reto de gran complejidad para las modernas democracias. El diseño institucional de estas se sigue basando en una asunción que no se suele cuestionar: la de que las fronteras de los Estados coinciden con la de pueblos soberanos, léase “naciones”, “naciones cívicas”, “patrias constitucionales” y demás términos para denominar lo mismo: la unidad de soberanía, el colectivo que ostenta “el poder absoluto y perpetuo” en el Estado, por decirlo con palabras de Jean Bodin. Mientras las partes en los conflictos políticos respetan esa asunción básica, los conflictos en sí mismos pueden irse canalizando con mejor o peor suerte dentro de las instituciones del Estado democrático. Portugal puede experimentar graves tensiones internas en cuanto a cuál ha de ser el rumbo que ha de tomar este castigado país, pero nadie cuestiona que ese rumbo lo deba decidir la mayoría del país (otra cosa es qué mecanismos se consideran adecuados para determinar qué es lo que quiere la mayoría).

Conflictos democráticos como el que hoy se plantea en Cataluña ofrecen, en cambio, una imagen distinta. Lo que se cuestiona no es una decisión

---

**Oriol Junqueras** es presidente de Esquerra Republicana de Catalunya y alcalde de Sant Vicenç dels Horts.

Tenemos derecho a esperar del Estado respeto a la convocatoria de un referéndum para que la sociedad catalana tome una decisión. En caso de encontrarnos con una puerta permanentemente cerrada, será legítimo actuar unilateralmente y de manera pacífica.

---

tomada por la mayoría de la comunidad política, ni si esa decisión ha sido realmente tomada por la mayoría, sino cuál es esa comunidad política dentro de la cual debe operar la regla de la mayoría.

Aquellos que, independentistas o no, defendemos el derecho a decidir del pueblo catalán, particularmente sobre la independencia, consideramos que es dentro de aquel donde cobra sentido la pregunta “¿Qué desea la mayoría?”. Por contra, aquellos que niegan a Cataluña este derecho a decidir consideran que el pueblo soberano es el conjunto de la sociedad española. En este artículo trataré de resumir qué es lo que desde la teoría política y el Derecho Internacional se nos dice sobre el derecho de secesión, y por qué creo que las aportaciones más relevantes y razonables procedentes de estos campos avalan la petición, ampliamente mayoritaria entre la sociedad catalana, de que se celebre una consulta democrática sobre la independencia en Cataluña.

También intentaré describir, muy someramente, el papel que, a mi juicio, puede jugar una Cataluña independiente dentro de Europa y del mundo democrático: un papel modesto, pero relevante, como agente de estabilidad en el sur de Europa, dinamizadora económica de la región, puente entre la Europa central y la mediterránea, y promotora de valores como la paz y la defensa de los derechos humanos.

## El derecho de secesión: entre la teoría y la práctica

A grandes rasgos, podemos distinguir entre tres tipos de teorías sobre el derecho de secesión: aquellas que consideran que este derecho pertenece únicamente a los grupos que sean víctimas de severas injusticias (teorías de causa justa), aquellas que ven este derecho como propio de cualquier colectivo territorial que desee ejercerlo (teorías asociativas), y las que finalmente lo consideran un derecho reservado a grupos con una determinada identidad cultural (teorías adscriptivas). Todas estas teorías del derecho de secesión tienen sus puntos fuertes y sus debilidades. No es mi intención hacer una disertación al respecto, sino señalar que el derecho de Cataluña a decidir probablemente estaría respaldado por las tres. En el caso de las teorías adscriptivas, qué duda cabe de que Cataluña cuenta con una identidad cultural diferenciada de la del resto de España, comenzando por la lengua propia del país, que es el catalán. Por lo que respecta a las asociativas, el nexo es aun más evidente: una mayoría aplastante de la sociedad catalana considera que el futuro de Cataluña se debe decidir en Cataluña, y que el debate sobre la independencia deben resolverlo los catalanes mediante referéndum. Finalmente, el ligamen con las teorías de causa justa es menos evidente, ya que las versiones más restrictivas de estas suelen limitar el derecho de secesión a colectivos víctimas de violaciones serias de derechos humanos; no obstante, su máximo exponente, Allen Buchanan, refiriéndose explícitamente a Cataluña, ha incluido recientemente el maltrato económico y la autonomía insuficiente como dos buenas razones que podrían justificar la secesión de Cataluña, según aparece en el prólogo a la reciente edición española de su primer libro sobre el tema.

A pesar de esta triple justificación del derecho de secesión de Cataluña, lo cierto es que los argumentos más habituales en el discurso del independentismo, sobre todo en los últimos tiempos, están más bien relacionados con la visión asociativa de este derecho. Es decir: si Cataluña tiene derecho de secesión es, simplemente, porque una mayoría de sus ciudadanos así lo consideran. Se trata, pues, de una concepción eminentemente democrática del derecho de secesión, que entronca con la idea de Ernest Renan de la nación como “plebiscito diario”. La mayoría de los independentistas catalanes entendemos la nación como un resultado de la voluntad popular, y no al revés. Precisamente por eso, la mayoría vemos la diversidad cultural, particularmente la introducida por la inmigración, no como algo extraño a la nación, sino como algo natural en una tierra de acogida como la nuestra, un elemento



**Bandera independentista en Tossa de Mar.** JITKA ERBENOVÁ

que enriquece a la nación y la hace progresar. Para nosotros lo importante no es de dónde vienen nuestros ciudadanos, sino hacia dónde quieren ir.

Si descendemos del plano de los principios al de la realidad jurídica internacional, encontramos un escenario bastante más confuso. Como es sabido, el derecho de autodeterminación, frecuentemente identificado con el derecho de secesión (aunque ya veremos que hay otras lecturas), es un derecho reconocido por las Naciones Unidas. Históricamente, sin embargo, este derecho ha sido definido ad hoc, adaptándolo a las circunstancias de cada momento. En realidad, casi siempre ha sido un instrumento jurídico pensado para liquidar imperios en decadencia: los imperios europeos continentales después de la Primera Guerra mundial, los imperios coloniales después de la Segunda, y el imperio soviético tras la guerra fría.

Como consecuencia, el problema elemental que el derecho de autodeterminación trataba de resolver (a saber, la inseguridad jurídica en que se suelen desenvolver los procesos de secesión) está todavía irresuelto. En este sentido, la reciente sentencia del Tribunal de Justicia Internacional (TIJ) sobre Kosovo ha servido para arrojar luz no sobre la cuestión de cuándo un proceso de independencia es legal (en eso, el Tribunal admite que existe un vacío jurídico), sino sobre la cuestión de cuándo es ilegítimo: solo lo es si se



produce con violencia, o por procedimientos no democráticos, o sin haber intentado previamente agotar las vías de diálogo con el Estado matriz.

Estas conclusiones guardan un claro paralelismo con las de la opinión del Tribunal Supremo de Canadá (TSC) en 1998 sobre el derecho de secesión de Quebec: aún negando que esta nación tenga derecho a la autodeterminación en el mismo sentido en que lo tienen las colonias de ultramar, éste afirmó que el gobierno canadiense no podría ignorar una expresión democrática clara en favor de la independencia por parte de una mayoría clara de

**El ejercicio del derecho a decidir es una consecuencia natural de considerar los Estados al servicio de la ciudadanía, y no al revés**

quebequenses, so pena de violar valores como el principio democrático o el respeto a los derechos de las minorías, entre otros. En un escenario de independencia unilateral de Quebec, afirmaba el TSC, el reconocimiento de la comunidad internacional probablemente dependería de la actitud previa de los gobiernos quebequense y canadiense, de

manera que aquel que se hubiese negado a dialogar con el otro sería seguramente penalizado. La misma búsqueda de un marco razonable para encauzar un posible proceso de secesión la encontramos en el caso de Escocia, donde el gobierno escocés y el británico han llegado a un acuerdo para celebrar un referéndum a fin de conocer la voluntad de los escoceses respecto a la secesión.

Es obvio que este tipo de acuerdos razonables, escapando del paradigma de la indivisibilidad de los Estados, tampoco se ajustan al derecho clásico de autodeterminación. Por eso preferimos hablar de “derecho a decidir”: no son nuestras características como pueblo, sino nuestro carácter de comunidad política que se autogobierna democráticamente, lo que nos confiere derecho a replantearnos nuestros lazos con otras comunidades. Como dice el profesor Jaume López, no es que “porque somos nación, podemos decidir”, sino que “porque podemos decidir, somos nación”. A mi entender, el ejercicio de este derecho es una consecuencia natural de considerar que los Estados están al servicio de la ciudadanía, y no al revés. El Estado español tiene derecho a esperar que seamos razonables en el ejercicio de este derecho a decidir, trazando un proceso de diálogo y negociación de cara a la secesión en caso de que esta sea la voluntad de la mayoría de la sociedad

catalana. Nosotros, por otro lado, tenemos derecho a esperar del Estado respeto tanto a la convocatoria de un referéndum para que la sociedad catalana tome una decisión, como respeto a la decisión en sí. En caso de que, como ya está sucediendo hoy, nos encontremos con una puerta permanentemente cerrada por parte del gobierno de Madrid, nos consideraremos con plena legitimidad para actuar unilateralmente, de manera pacífica y mediante procedimientos democráticos. Nuestro deseo, qué duda cabe, es evitar en la medida de lo posible este último escenario, pero eso depende de la voluntad de diálogo de Madrid y, lamentablemente, nada nos invita al optimismo en ese sentido.

## Cataluña como República independiente

Hay dos sentidos básicos en que podemos decir que un pueblo es “soberano”. Uno, el más evidente, es cuando este pueblo dispone de un Estado propio. El otro es cuando un pueblo, siendo parte de un Estado más grande, ve reconocido su derecho a constituirse en Estado independiente. Hasta ahora ya he dicho por qué creo que Cataluña es soberana en este segundo sentido: tiene derecho a decidir sobre su independencia a la manera negociada y dialogada que se les reconoce a Quebec y Escocia, pero en caso de que el Estado español continúe negándose a negociar y a dialogar, pasará a tener derecho a decidir sobre su independencia a la manera unilateral que el TIJ sancionó para el caso de Kosovo. Un derecho a decidir que, sea de la primera manera o de la segunda, ejerceremos de manera pacífica y democrática. Aclarado este punto, me gustaría finalizar con algunos apuntes sobre el carácter y el papel que, a mi juicio, puede tener una Cataluña soberana en el primer sentido de la palabra: como Estado independiente.

Para empezar, una Cataluña independiente será una República. Lo será en el sentido vulgar del término, como país democrático en que el cargo de jefe del Estado es electivo en lugar de hereditario. Pero hay un segundo sentido, aún más importante, en que una Cataluña independiente será, aspirará a ser, una República: nuestro país puede y debe ser un referente en materia de transparencia, rendición de cuentas, radicalidad democrática y protección de los ideales clásicos de Libertad, Igualdad y Fraternidad, dada nuestra singular historia. Por una parte, llevamos tres siglos con el Estado en nuestra contra; por tanto, sabemos tanto de la importancia de tener un Estado democrático como de la necesidad de marcar límites a su poder. Por otro lado, somos de los pocos sitios del Estado español donde el capitalismo nació y se

desarrolló a la par que en el resto de Europa, y por tanto valoramos el dinamismo de la economía de mercado tanto como conocemos, y aborrecemos, sus excesos en materia de desigualdad y sostenibilidad. Esta desconfianza hacia los excesos del poder político, económico o de cualquier otra clase se encuentra fuertemente incardinada en la cultura política, claramente republicana en ese sentido, de nuestro pueblo.

Esto mismo es lo que nos lleva a pensar que Cataluña puede ser un puente entre, por así decirlo, “las dos Europas”. Por un lado, siendo parte de la Europa mediterránea, experimentamos un sufrimiento enorme como consecuencia, entre otras cosas, de una mal llamada y peor entendida austeridad, en que la factura de la crisis la pagan los que menos responsabilidad han tenido en ella, mientras entidades financieras irresponsables se lavan las manos y son incluso recompensadas con rescates e indemnizaciones que nada tienen que ver con la austeridad. Por otro lado, nuestra capacidad de luchar contra los efectos de esta crisis se ve castrada por un Estado que dilapida nuestra riqueza en nombre de una mal llamada y peor entendida solidaridad, de manera que comprendemos las preocupaciones del norte de Europa en el sentido de que los esfuerzos de cohesión social en el seno de la Unión Europea se realicen de manera ordenada y con espíritu de eficiencia, tratando de fomentar el desarrollo en lugar de la dependencia y el clientelismo público.

Nuestra pequeña República puede contribuir, por tanto, a fomentar la estabilidad y el desarrollo en una región del globo que ahora mismo es el epicentro de graves tensiones. Cataluña se está constituyendo en sujeto político y jurídico soberano recorriendo el camino que va del derecho a decidir a la constitución en República independiente en el seno de la UE. Nuestro horizonte es el de ser socios fiables de los países democráticos, con los que queremos comerciar e intercambiar conocimientos en paz y en libertad, empezando por España. Queremos, así mismo, implicarnos a fondo, en la medida de nuestras modestas posibilidades, en la gobernanza global, en el mantenimiento de la paz, la lucha contra las desigualdades entre Norte y Sur, el desarrollo sostenible, la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos. Cumpliremos con nuestras responsabilidades en todos estos ámbitos y lo haremos dialogando con todos los países, tratando de llegar a soluciones justas y razonables para los retos comunes de este siglo. Nuestro único límite, nuestra línea roja, es el respeto a la voluntad democráticamente expresada de nuestro pueblo, porque la democracia es la esencia misma de la nueva nación soberana que estamos construyendo en este rincón de Europa.

## POLÍTICA EXTERIOR

FRIDE

Icaria - Antrazyt

En su libro sobre el tiempo transcurrido desde su salida de la cancillería, Helmut Schmidt describe los revolucionarios cambios históricos ocurridos después del final de la guerra fría, reflexiona sobre la política actual y el futuro de Alemania y habla sobre cuestiones muy personales: experiencias de guerra que le marcaron, errores y omisiones propias, su fe y el final de la vida.

El balance de Helmut Schmidt es un libro vivo, lleno de ideas y recuerdos, minuciosos análisis y pequeñas anécdotas... un libro que puede considerarse la suma de una rica experiencia política.

HELMUT SCHMIDT

### Fuera de servicio

Balance de una vida

316

Icaria Antrazyt

FRIDE

POLÍTICA EXTERIOR



### Fuera de servicio Helmut Schmidt

320 págs.

21 €

#### POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa 49, 28001. Madrid  
Tel.: 91 431 27 11. Fax: 91 577 72 52  
[www.politicaexterior.com](http://www.politicaexterior.com)

#### Icaria

Arc de Sant Cristòfol, 11-23- 08003 Barcelona  
Tel.: 93 301 17 23. Fax: 93 295 49 16  
[www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

# Tras un modelo de Estado para Catalunya

**Joan Herrera**

---

**E**stamos en crisis. Y esa crisis, en Catalunya como en España, no es solo una crisis social, económica y democrática, como en el resto de países del sur de Europa, sino que también es institucional y territorial.

En 2013 asistimos al colapso de un cierto sistema. Y el colapso se produce entre instituciones, se cristaliza en la ruptura del contrato social que se trasladó a la Constitución, y que provenía de los progresos alcanzados en Europa al finalizar la Segunda Guerra mundial. Afecta a la jefatura del Estado. Y hoy todo el mundo puede concluir que el encaje alcanza al modelo territorial por el que caminamos desde la transición.

En primer lugar, la ruptura del pacto social, concretado en el desmantelamiento del Estado del bienestar y el recorte de derechos sociales y laborales que supone, en especial, la reforma laboral. Unas políticas que fundamentan la salida de la crisis en una estrategia de devaluación competitiva, y que está llevando a un cambio en la estructura social sin precedentes. Sin duda la reforma de la Constitución española para introducir el límite de déficit representa un momento significativo del cambio de paradigma: si en la posguerra mundial se constitucionalizó el Estado del bienestar, ahora se cuestionan y

**Joan Herrera** es coordinador nacional de Iniciativa per Catalunya Verds y diputado de ICV-EUiA en el Parlament de Catalunya.

El primer valor que conforma una identidad son los derechos sociales. Es un error explicar la crisis que vive la sociedad catalana solo por su relación con el resto del Estado. El modelo que se impulse para Catalunya debe asentarse en un Estado del bienestar amplio.

---

atacan esos principios, y se constitucionaliza el neoliberalismo. Podríamos decir que del Estado social y democrático de Derecho cae el primer adjetivo.

Hay un segundo elemento: la ruptura del pacto democrático. Se vacía de contenido la soberanía popular y se la supedita a las decisiones que marcan los poderes económicos y sus organizaciones no democráticas. Desde el momento que en las elecciones podemos cambiar gobiernos pero no políticas hay una desautorización radical del sentido de la democracia. Con el “no hay alternativa”, las decisiones de nuestros gobernantes son legales, pero cada vez menos legítimas porque se distancian de la voluntad popular ignorando sus demandas. Se actúa pensando en calmar los mercados, o en función de la prima de riesgo, o para aplicar los dictados de la troika.

En este contexto la cantidad y gravedad de casos de corrupción demuestra que la misma crisis y el sistema económico que la propició, el neoliberalismo, van profundamente ligados.

En las noticias, Luis Bárcenas declara ante el juez cómo el PP se financió ilegalmente y sus dirigentes cobraron sobresueldos a cambio de adjudicaciones ilegales de obras. Y en Catalunya más de lo mismo, el juez del caso Millet confirma que Convergència i Unió (CiU) utilizó el Palau de la Música para financiarse gracias a los pagos de Ferrovial a cambio de obra pública.

Pero no solo eso: la Ley Hipotecaria, las preferentes, el rescate de los bancos con dinero de todos y a cambio de nada, las privatizaciones en

sectores clave como el agua, la amnistía fiscal, o imposibilitar que prospere el autoconsumo porque a las eléctricas no les interesa, son decisiones que solo se pueden entender desde un modelo que necesita cómplices para permitir el expolio de los recursos públicos hacia los bolsillos de unos pocos. Una verdadera plutocracia: el gobierno del dinero.

Pero hay una tercera ruptura, y es la ruptura del pacto territorial. Durante los últimos 35 años de democracia, el catalanismo, de forma mayoritaria, ha aceptado el autogobierno en el marco de la Constitución. Ha sido un periodo positivo de recuperación y construcción del autogobierno. Pero ese camino ha vivido en los últimos años un profundo vuelco.

## El Estatut y la sentencia de 2010

En este sentido el Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) fue un intento honesto de encaje de Catalunya dentro del marco constitucional, de federalizar España por la vía del acuerdo. Y de hecho en el esquema con el que ha funcionado España se estaba produciendo: Catalunya lideraba y Andalucía universalizaba unos estatutos de nueva generación.

Pero la sentencia de 2010 del Tribunal Constitucional que desvirtuaba su contenido puso fin al Estado autonómico como marco del encaje entre Catalunya y España. Dijo no a esa vía de federalizar el Estado. Paradójicamente, hizo fracasar en nombre de la Constitución española la propia Constitución como marco político y jurídico para articular la diversidad del Estado.

La sentencia expresó un proceso de involución que ya se daba, caracterizado por una lectura restrictiva de la Constitución, y convirtió en argumentario jurídico lo que el PP venía introduciendo desde hacía tiempo políticamente: hacer del anticatalanismo un factor de voto, que se tradujo en la recogida de firmas contra el Estatut. Y a estos factores se sumó la indiferencia del PSOE, que creyó que el debate territorial era algo a evitar, dejando que los tiempos los marcara la derecha y sin ni siquiera plantear una agenda que permitiera la recuperación de los acuerdos plasmados en el Estatut de Catalunya.

Es seguramente la hostilidad la que hace que en julio de 2010 salgan centenares de miles de personas a la calle a rechazar esa sentencia. Pero es la indiferencia la que acaba suponiendo que en la movilización del 11 de septiembre de 2012 esta tenga un claro carácter soberanista e independentista. La sentencia también ha dejado, hoy por hoy, hipotecada la opción que aspiraba a una reforma global de la Constitución en un sentido federal.



Desde entonces PP y PSOE han ignorado el malestar de Catalunya. No ha sido hasta muy recientemente, y producto de la evolución soberanista en Catalunya, que el PSOE ha considerado, no sin reticencias, una posible reforma de la Constitución que por otro lado ni siquiera permitiría recuperar todo el contenido del EAC y que no contempla el derecho a decidir.

Catalunya se encuentra hoy en una etapa posautonómica. Y si bien es cierto que la crisis ha contribuido a alimentar la reivindicación, y que incluso este es un debate que puede llegar a ser utilizado como cortina de humo, lo cierto es que hay una corriente de fondo y las razones de la actual demanda de autodeterminación hay que ir a buscarlas más atrás.

Estamos, pues, ante un conflicto con el Estado y en concreto con el nacionalismo españolista. La mayoría de la ciudadanía de Catalunya quiere ejercer el derecho de autodeterminación.

La ruptura de estos pactos es la consecuencia de la erosión de la soberanía popular, ya sea para elegir a sus gobiernos y las políticas que deben aplicarse, ya sea para garantizar sus derechos sociales y laborales, ya sea para decidir su relación con otros territorios o pueblos.

Y el resultado de esa ruptura es que hoy Catalunya, pero no solo Catalunya, puede encontrarse en el inicio de una etapa constituyente, en la que se redefinirán la relación con España pero también el modelo económico, de sociedad y político que nos han traído hasta aquí.

Es un proceso constituyente que puede no instituir necesariamente nada nuevo, ni en el terreno democrático, ni social ni territorial. Pero de ser así, estaríamos abriendo una etapa de nuevos conflictos y frustraciones en el marco de una sociedad ultrapolarizada.

No es este el objetivo de muchos. Por eso continúo creyendo en los principios de un catalanismo popular y de izquierdas en el que las conquistas democráticas, sociales y de autogobierno van unidas. El catalanismo popular reivindica la construcción de un modelo social y económico caracterizado por la defensa de los derechos sociales y un Estado del bienestar fuerte, la protección del medio ambiente y un modelo productivo basado en la economía verde, cooperativa y solidaria.

## **La sentencia de 2010 contra el Estatut d'Autonomia hizo fracasar la Constitución como marco para articular la diversidad**

Confieso que para mí el primer valor que conforma una identidad son los derechos sociales. Como en los países nórdicos, donde un potente Estado del bienestar forma parte indiscutible de la identidad nacional. También son importantes la preservación de la naturaleza y la sostenibilidad ecológica, pues qué hay más básico que el territorio que configura un país. En definitiva, el avance del autogobierno solo tiene sentido acompañado de un nuevo contrato social que permita más oportunidades y una vida mejor para la mayoría.

Por el contrario, desmontar el Estado del bienestar, privatizar la gestión del agua y la sanidad, debilitar la escuela pública y convertir en residual la atención a la dependencia y los servicios sociales con más recortes, como ha hecho siempre la derecha catalana y española, nos lleva a la fractura social y además impide avanzar nacionalmente.

Hoy, en pleno conflicto nacional y territorial, quien afirma defender la soberanía de Catalunya y España se doblega cada vez que hay que acometer una denominada “reforma estructural”.

## Un modelo económico y social

A pesar de todo lo expuesto sí que quisiera expresar dos prevenciones:

La primera de ellas, aprovechar la crisis para recentralizar como nunca, sin percatarnos de que es mediante el autogobierno y la proximidad con los problemas como mejores soluciones podemos dar. La segunda prevención: el error de explicar toda –o casi toda– la crisis que vive la sociedad catalana por su relación con el resto del Estado. Es cierto que Catalunya adolece de un sistema de financiación que consideramos injusto, en el que no se cumple un requisito tan básico como el principio de ordinalidad, reconocido en todos los modelos federales, donde acaba teniendo menos el que tenía más. Pero también es verdad que Catalunya se encuentra por debajo de la media europea en presión fiscal, especialmente entre las grandes fortunas y las grandes empresas. Y también estamos por debajo en gasto social y cobertura del Estado del bienestar. Y eso depende de nosotros.

Asimismo, nuestra economía tiene elementos potentes (como el turismo, la biomedicina, la logística o la automoción), pero no está exenta de importantes dificultades y lastres. Catalunya fue protagonista del crecimiento basado en el ladrillo, también sufrió un sistema financiero irresponsable que tuvo que ser rescatado y no podemos negar que tenemos sectores industriales en grave crisis. Nuestra estructura productiva debe aspirar a más.



**Tramo 235 de la cadena humana organizada por la ANC (Assemblea Nacional Catalana) para pedir la independencia de Catalunya. 11 de septiembre del 2013. CLARA POLO (CC)**

Por todo ello, se hace imprescindible impulsar un modelo económico y social fuertemente asentado en un Estado del bienestar amplio. Y que recurra a la economía verde y a la sostenibilidad ecológica como un motor de progreso. No podemos repetir los errores del pasado y volver al ladrillo, la explotación del territorio, el bajo valor añadido y la precariedad laboral. Este es el modelo de Eurovegas o de su paralelo en Catalunya, Barcelona World, por el que apostó el actual gobierno.

La ecología es una condición necesaria para salir de esta si entendemos que el crecimiento, hoy, tiene límites físicos y naturales. Queremos una Catalunya líder en economía sostenible, en industrias y empresas ecológicas que creen innovación, prosperidad y ocupación: el transporte público, las energías renovables, la eficiencia energética, la gestión de residuos, la gestión sostenible del agua y un largo etcétera.

En el ámbito democrático y político no podemos permitir que se escondan los graves casos de corrupción. Deben asumirse responsabilidades y ya. Y si reivindicamos el derecho a decidir es para decidirlo todo. Se debe revisar de arriba abajo el diseño institucional para hacerlo más transparente y más abierto a la iniciativa ciudadana, multiplicando las posibilidades de participación y garantizando la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Y por supuesto nuestro modelo de sociedad, en el ámbito nacional, pasa hoy por el ejercicio del derecho a decidir. Una reivindicación que no debería dividir a soberanistas y no soberanistas, sino a demócratas de no demócratas.

Autodeterminación no quiere decir independencia, es una condición para situar a Catalunya como el sujeto de decisión, y que debe permitir después acordar un nuevo pacto con el Estado de tú a tú, de igual a igual.

El ejercicio del derecho a decidir puede abrir nuevos escenarios hasta ahora inexistentes, inclusive un nuevo pacto constitucional.

Sé que hay quien habla hoy de un modelo federal. Pero la paradoja es que este modelo se traslada desde el nulo reconocimiento de la realidad más plurinacional de toda Europa.

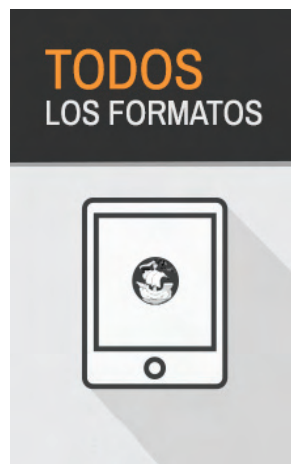
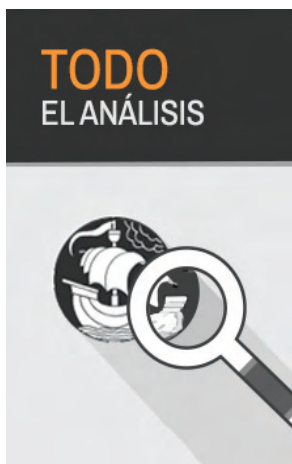
Quisiera pensar que la vía federal es posible. Pero no nos engañemos. Solo podremos llegar a ella desde el reconocimiento de la realidad plurinacional de España, del derecho a decidir y de la singularidad de Catalunya (competencias, financiación e identidad nacional). Y, por supuesto, debería acordarse a partir de una negociación bilateral, con libertad y sin imposiciones ni subordinaciones.

Para conseguir el pacto previamente hay que visualizar el conflicto. Y en democracia los conflictos se resuelven en las urnas.

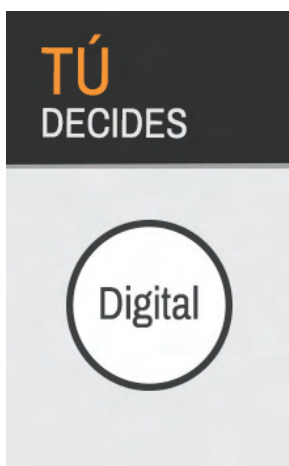
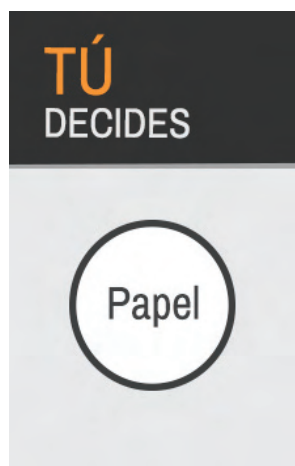
No se trata, pues, de un problema jurídico, sino político. Si hay voluntad política se encuentran las soluciones jurídicas. Por ello este proceso medirá la cultura democrática del Estado español, si España es una democracia o es una Constitución.

¿Y cómo apostamos por llevarlo a cabo? Por supuesto sin fracturas identitarias, para unir a la sociedad catalana y no para dividir. Un proceso escrupulosamente democrático, que respete la pluralidad de opciones, en que se debata sobre nuestro futuro como comunidad política, no sobre nuestros sentimientos identitarios. Y que sea cual sea el resultado nadie se sienta excluido ni derrotado.

He hablado de crisis de modelo económico, político y territorial. Y el proceso por el ejercicio del derecho a decidir no sobrevivirá si no es capaz de abrir un proceso constituyente que permita hablar de todo ello, del modelo de sociedad que queremos, del modelo democrático, del marco de relaciones laborales, de la relación con el entorno natural... Un país con esta misma regulación que tenemos ahora en el ámbito laboral, hipotecario, del suelo, fiscal, o que no combata la corrupción... no será mejor ni más libre. La libertad se consigue cuando sus mujeres y sus hombres son libres.



**Política Exterior  
Economía Exterior  
Afkar / Ideas  
Informe Semanal de Política Exterior**



*Si te interesa lo que pasa en el mundo, nosotros te contamos cómo y por qué.  
En todos los formatos y en español.*

[politicaexterior.com](http://politicaexterior.com)

# ¿Qué se ha hecho bien o mal, desde aquí o desde allí?

*Josep Piqué*

---

**E**l propio título de este artículo refleja la profunda dualidad de quien esto escribe. Porque “aquí” significa para mí tanto Madrid como Barcelona, y lo mismo me pasa con “allí”. Depende de dónde esté en cada momento. Me siento de “aquí” y de “allí”. Y viceversa.

Y me complace. Por lo tanto, lo que más me molesta e incomoda es que alguien intente contraponer ambos sentimientos. Enfrentarlos. Pero lamentablemente en esto estamos. Hoy, sobre todo desde Barcelona. En mi caso vivo en Madrid, mi ciudad, desde hace años, como he vivido en Barcelona, mi ciudad, mucho tiempo. He trabajado en los dos emplazamientos en diferentes circunstancias de mi vida. Tengo íntimos y muy profundos vínculos afectivos en ambos sitios.

Pero debo decir que no percibo lo mismo en un lado que en otro. Veo muchísimo más sectarismo en Barcelona que en Madrid, a pesar de los excesos evidentes, aunque minoritarios, en ambos casos.

Hay muchos ejemplos de esta actitud profundamente detestable. Todo nacionalismo que descansa en el odio al “otro” y no en sentimientos positivos de autoafirmación (como lo ha sido el “catalanismo” histórico, durante

---

**Josep Piqué** es consejero delegado y vicepresidente segundo de OHL. Ha ocupado varios cargos ministeriales entre los años 1996 y 2003 y ha sido presidente del Partido Popular de Cataluña.



‘Aquí’ significa tanto Madrid como Barcelona. Constantemente intentan contraponer ambos sentimientos, sobre todo desde Barcelona. Para evitar el sectarismo se necesita política con mayúsculas, entendida como pedagogía y batalla de las ideas.

---

mucho tiempo, de Enric Prat de la Riba a Francesc Cambó, pasando por Josep Tarradellas o Jordi Pujol, cuando gobernaron después de la transición), resulta particularmente rechazable. Eso tiene su expresión más totalitaria cuando se atribuyen todos los males al “otro” y cuando se argumenta algo tan simplista como que sin el “otro” viviríamos en una arcadia feliz, y lleva a afirmaciones tan absurdas como que la independencia de Cataluña permitiría, sin más, superávit presupuestarios, un Estado del bienestar envidiable, impuestos bajos y desempleo mínimo. Al margen de las políticas. Y de la política.

Como decía el filósofo Francesc Pujols, llegará un momento en el que por el mero hecho de ser catalanes “lo tendremos todo pagado”. Lo decía burlesco. Estupefactos, hoy vemos cómo muchos catalanes se lo creen.

Pero antes de seguir avanzando, hagamos una reflexión sobre cómo cosas tan ridículamente absurdas han calado tan profundamente en buena parte de la sociedad catalana. Como siempre, la Historia tiene mucho que ver, con su interpretación *pro domo sua*. Y aquí, todos están implicados. Tanto el nacionalismo español, como el catalán. El nacionalismo español no democrático ha visto siempre nuestra Historia común desde una perspectiva “castellana”, uniformadora y centralista, que contemplaba lo “peculiar” como algo anómalo que convenía ir eliminando. Nada distinto de lo que pensaban los revolucionarios jacobinos en Francia, por cierto... Y ahí puede estar el origen de muchos de nuestros males. Como decía José Ortega y



Gasset, Castilla ha hecho a España y Castilla la ha deshecho. No comparto la frase en su segunda parte, pero puedo comprender su sentido.

De esa constatación nació el catalanismo político a finales del siglo XIX. Era una manera distinta de concebir la idea de España. Más “girondina”. Más cerca de los Austrias que de los Borbones... Pero, en cualquier caso, se hablaba de España. De otra manera de entenderla y de entendernos. Profundamente legítimo.

La Restauración no lo supo interpretar, aunque hubo intentos (por ejemplo, la incorporación de Cambó al gobierno español); la Dictadura de Primo de Rivera extremó la respuesta cuando vino la Segunda República, y Francesc Macià proclama, nada menos, la República Catalana como Estado integrado en la Federación Ibérica (y los portugueses, sin saberlo...). La propia República reencauza el proceso y, al final, se pone en marcha un Estatuto de Autonomía que sirve de base, después de la guerra civil y de la larga dictadura franquista, al Estado de las Autonomías actualmente vigente. Por cierto, conviene recordar que la institución autonómica, la Generalitat, contravinendo flagrantemente el ordenamiento constitucional republicano, comete un acto de secesión en 1934 que acaba con el gobierno catalán en la cárcel y, por supuesto, con su autonomía, que no se recupera hasta la victoria en toda España del Frente Popular en 1936.

Luego vino lo que todos sabemos. Una cruenta guerra civil, una guerra civil interna en Cataluña, la victoria militar de Franco, la supresión de la autonomía y la creación de un Estado profundamente centralista y uniformador, además de autoritario y represivo. Y que duró mucho tiempo, hasta la muerte del dictador a finales de 1975.

## Transición y autonomías

Con la transición democrática, a la que el nuevo catalanismo político contribuyó de manera decisiva, se pone en marcha un doble proceso. Por una parte, se reconocen los deseos de autonomía política de algunas regiones españolas, ya expresados históricamente. Era el caso de las regiones que habían aprobado estatutos de autonomía durante la Segunda República: Cataluña, País Vasco y Galicia. Y, a través del artículo 151 de la nueva Constitución, aprobada muy mayoritariamente por todos los españoles y también –por cierto de manera abrumadora– por los ciudadanos de Cataluña, se establecía un procedimiento rápido de acceso a la autonomía y a un amplio abanico de competencias.



**“Juntos”, pancarta anti independencia mostrada en Barcelona el Día de la Constitución (6 de diciembre de 2013). CORBIS**

Pero por otra parte se asume un amplísimo deseo de descentralización administrativa y política desde el conjunto del territorio español.

La Constitución, que no cierra un modelo determinado sino que permite una descentralización “a la carta”, también posibilita una evolución distinta que es la que ha sucedido. Es el llamado coloquialmente “café para todos”. Eso se abre paso, a raíz del referéndum en Andalucía, para equiparar los deseos de autonomía de los andaluces con los de las denominadas “nacionalidades” o comunidades históricas. Y se origina un proceso de “generalización” del Estado autonómico, de manera que la administración general del Estado acaba transfiriendo la totalidad de competencias tan básicas como la sanidad, la educación o los servicios sociales principales, con la excepción de las pensiones. Se crea uno de los Estados más descentralizados del mundo. Menos que una confederación entre iguales y sujetos soberanos, pero más que muchos Estados federales contemporáneos.

Cabe decir que el resultado de este doble proceso, como el conjunto global de la transición, ha sido la historia de un éxito. Porque, con muchas dificultades y obstáculos, ha permitido canalizar adecuadamente y durante décadas ese doble desafío histórico: la demanda de autonomía política y la demanda de descentralización y de acercamiento de la administración al ciudadano.

Pero hoy es difícil asegurar la continuidad de ese éxito.

Porque por un lado emerge de manera muy explícita una reivindicación no ya de mayor autonomía, sino de no reconocer la soberanía nacional establecida en la Constitución y reclamar un eventual “derecho a decidir”, sucedáneo eufemístico del derecho de autodeterminación. Primero fue en el País Vasco, a través del llamado Plan Ibarretxe, pretendiendo crear un “Estado Libre Asociado” que fracasó en las Cortes Generales, y ahora, de manera muy agresiva, en Cataluña, en clara contradicción con la normativa consti-

## El origen de la actual deriva política proviene de la pretensión de Pasqual Maragall de poner en marcha un nuevo estatuto

tucional pero amparándose en una mayoría democráticamente expresada en las urnas a favor de fuerzas políticas favorables a la materialización de ese “derecho a decidir”.

Por otro lado, crece en el conjunto de España un sentimiento contrario a un Estado de las Autonomías al que se le atribuye, justa o injustamente, el

despilfarro público y, por consiguiente, una de las causas de la profunda crisis económica que padecemos desde hace más de seis años. Y aunque eso no es así en principio (ni en Grecia, ni en Portugal o en Irlanda tienen una estructura político-administrativa semejante y han tenido que ser “rescatadas” sus economías), es cierto que se producen enormes ineficiencias, duplicidades, derroches y se han propiciado políticas que, más allá de los problemas de financiación a los que nos referiremos luego, han generado déficit y deuda que, ahora, tenemos la necesidad ineludible de corregir.

Es decir, para unos, el Estado de las Autonomías se ha quedado corto y se plantea una especie de enmienda a la totalidad al mismo y, para otros, ha ido demasiado lejos y conviene poner en marcha una política de “recentralización”.

Probablemente, la respuesta al segundo aspecto es más sencilla. Porque parece indiscutible que hay que racionalizar gasto y competencias. Y que, para ello, es necesario un sistema de financiación que, desde una perspectiva federal, distribuya el conjunto de los ingresos públicos entre las diferentes administraciones de manera eficiente. No se trata de priorizar el reparto del poder político, sino de ser eficientes desde la lealtad mutua. Y ahí, durante demasiados años, el debate ha sido estrictamente político y en

función de la correlación de fuerzas en cada momento. Necesitamos lealtad, transparencia y sentido común. Llegar a acuerdos y no cuestionarlos al día siguiente.

En cambio, para el primer desafío –el llamado “soberanismo”– la respuesta es más compleja, porque es mucho más difícil de racionalizar. Y porque se han cometido errores muy serios que han alimentado un fenómeno que, en Cataluña, era claramente minoritario hasta hace pocos años, posibilitando su rápido avance, haciéndolo descansar sobre argumentos falsos, tramposos o, en el mejor de los casos, sesgados.

## Tras el soberanismo, ¿qué?

Suele decirse, no sin cierta razón, que el avance del soberanismo tuvo su punto de arranque en la segunda legislatura del presidente José María Aznar, con errores de “sensibilidad” y, sobre todo, retroalimentando el profundo sectarismo que, con el nuevo gobierno tripartito en Cataluña, se fraguó en el Pacto del Tinell, expresión del carácter profundamente excluyente –y por ende antidemocrático– de la izquierda catalana que acabó contaminando a Convergència i Unió (CiU).

Pero el origen inmediato de la actual deriva política proviene de la pretensión política del president Pasqual Maragall de poner en marcha un nuevo Estatuto sin que nadie lo pidiera (de hecho Pujol, en sus 23 años de mandato, jamás lo reivindicó), y sobre todo que arrancara del futuro presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, el compromiso de aceptar el proyecto que viniera del Parlamento de Cataluña.

Juego de tramposos. Y de frívolos. Porque ni el tripartito ni el PSOE pensaban que las elecciones del 2004 iban a darle el triunfo a Rodríguez Zapatero y, por lo tanto, la reivindicación iba a quedar en un mero elemento de confrontación política contra el futuro gobierno del PP, presentándolo como insensible a las demandas catalanas. Nada nuevo bajo el sol.

El resultado de las elecciones generales de 2004 cambia totalmente el escenario previsto. Y acelera el debate en el Parlament para elaborar no ya una reforma del Estatuto vigente, sino un nuevo estatuto que, claramente, desde el principio, vulnera el espíritu y la letra de la Constitución. Su desarrollo se deja en manos de Iniciativa per Catalunya (IC), con la complicidad rupturista de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y la increíble aquiescencia de un acomplexado Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), incapaz de fijar límites.

Pero lo peor estaba por venir. Porque esa dinámica solo podía avanzar si se producían dos hechos aparentemente muy difíciles de concretar. Uno, que CiU, desde la oposición, posibilitara un nuevo Estatuto bajo la presidencia de Maragall y con el tripartito, y otro, que el gobierno español aceptara esa dinámica, marginando al PP, en una operación de ruptura del consenso institucional que implicaba que algo tan profundo como un nuevo Estatuto de Autonomía se hiciera por primera vez sin acuerdo del principal partido de la oposición.

Y lo que parecía altamente improbable sucedió. Porque se produce con nocturnidad y alevosía un pacto entre Rodríguez Zapatero y Artur Mas –en dos ocasiones, en La Moncloa, y al margen de las instituciones y las fuerzas políticas catalanas– para, primero, aprobar un estatuto delirante en el Parlament de Catalunya y, luego, para aprobar sin consenso un nuevo estatuto que, como luego demostró el Tribunal Constitucional, era en muchos puntos inconstitucional.

El mal estaba hecho y ha sido enorme. Porque no ha resuelto absolutamente nada (me pregunto si algún ciudadano catalán ha notado en su vida cotidiana ese nuevo marco jurídico), ha alimentado el discurso victimista (España no nos comprende), ha fijado un horizonte reivindicativo del nacionalismo catalán incompatible con la España constitucional y, en lugar de superar el “conflicto”, como pretendía Rodríguez Zapatero, lo ha situado en el peor de los escenarios. Y es verdad también que la actitud absolutamente beligerante del PP alimentó la tragedia, al permitir que se identificara una posición política contra un Estatuto anticonstitucional con una actitud anti-catalana.

Demasiadas responsabilidades por parte de todos. Y ahora, ¿qué?

## Política con mayúsculas

Primero, el nacionalismo catalán ha derivado su eje central desde el catalanismo al soberanismo. Era español y ya no quiere serlo. Segundo, eso implica que la política “pujolista” del *peix al cove* ha pasado a la historia. Y que el problema no se circunscribe a un debate sobre alcance competencial o financiación. El “pujolismo político” ha muerto. La nueva generación no está en eso. Quiere la soberanía. Tercero, dos generaciones de catalanes educadas bajo la línea doctrinal de que “España es un mal negocio” son las que ahora están asumiendo todas las responsabilidades. Y nadie desde el resto de España ha querido verlo.

Cuarto, el *melting pot* específicamente catalán, asociado a las enormes inmigraciones del siglo XX –primero murcianas, gallegas y aragonesas, y luego extremeñas y, sobre todo, andaluzas– ya no debe interpretarse como antes. Hoy los hijos y los nietos de esos inmigrantes se sienten catalanes y su vínculo afectivo con los lugares de origen de sus padres o de sus abuelos es, en general, muy débil y lejano.

Todo ello abre un escenario de relación muy distinto. Y ya no basta con la pretensión de resolverlo con la mera apelación al tiempo, esperando que emerjan las contradicciones internas dentro del “soberanismo” (evidentes, por otra parte) o pensando que bastará un acuerdo sobre los asuntos económicos. Porque el problema no es ya solo de intereses sino de sentimientos.

Y ahí no basta la política en minúsculas, como la que se ha practicado durante décadas. Es necesaria la política con mayúsculas. Entendida como pedagogía y como batalla de las ideas. Y ahí se corre el riesgo de perder. Porque ninguna batalla se gana si no se da. Solo recuperando el atractivo de ese proyecto colectivo que llamamos España y transmitiendo a la ciudadanía de Cataluña que no solo España no es un mal negocio sino que nos conviene a todos seguir juntos, iremos resolviendo el problema. La actual dinámica exige acción decidida y sentido de la historia. Y la principal responsabilidad recae en el gobierno de España. Si la ejerce, será apoyada por una gran mayoría, incluyendo a todos aquellos catalanes que queremos seguir siendo españoles. Y somos también muchos.



# Cataluña, España, Europa

**Miguel Herrero de Miñón**

---

## Sobre la fuerza normativa de los hechos y la reacción encadenada de los errores

**S**ería faltar a la realidad negar que la identidad catalana es constitutiva de la española y, por ello, irrenunciable para España. Y que dicha identidad catalana, manifiesta en una serie de caracteres y expresada en una secular voluntad de vivir juntos y de ser distintos, es de carácter nacional. En eso precisamente consiste la nación: en creerse tal, no un día, sino en un plebiscito secular, porque no faltan razones objetivas para ello, y en quererse así reconocida. Un reconocimiento que no pasa, necesariamente, por la independencia.

Pero lo cierto es que desde 1714, esa realidad singular, hoy nacional, no ha sido debidamente reconocida y, por diversas causas, nunca razones, se han visto frustrados todos los intentos realizados en tal sentido –“el austracismo depurado” que llega hasta las Cortes de Cádiz, el “provincialismo” presente en las Constituyentes de 1836, el federalismo de 1871, la Mancomunidad de 1914, el Estatuto de 1932–. Y una tensión política a todas luces evidente amenaza con arrastrar ahora la fórmula autonómica de 1979

**Miguel Herrero de Miñón** es miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Texto entregado en septiembre de 2013.



La identidad catalana es irrenunciable para España. La única vía para salir del presente atolladero es negociar, y hay que hacerlo en tres pasos: restablecer la confianza, abordar las diferencias sobre fiscalidad y lograr un gran pacto de las principales fuerzas políticas.

---

renovada en 2006. Si el independentismo declarado, pese a su rápido crecimiento, no excede del 35 por cien, es general el sentimiento de frustración y no debe olvidarse que nunca fueron las mayorías aritméticas quienes protagonizaron las revoluciones.

La razón fundamental de este último fracaso se debe a la generalización del modelo autonómico catalán a partir de los Pactos Autonómicos de 1981 y, como reacción, a la administrativización de las autonomías intentada por la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (Loapa) que, después de anulada, fue llevada a la práctica con la complacencia del Tribunal Constitucional (TC). A partir de ahí, la emulación interterritorial ha provocado que ninguna institución y ninguna competencia puedan identificar la singularidad catalana y eso frustra la vocación de reconocimiento propio de una nación.

La identidad nacional esta preñada de afectos. La “voluntad de ser” en que consiste la reivindicación nacional es, ante todo, un sentimiento que carga realidades lingüísticas, económicas, jurídicas y tantas más. Pero los afectos y sentimientos no se manipulan con conceptos jurídico-administrativos, muy útiles ciertamente para las construcciones pospolíticas, sino mediante símbolos. El tratamiento que en España se ha hecho de la cuestión ha estado ayuno de tal sensibilidad por más que la forma monárquica del Estado y la idea de derechos históricos reconocida en la propia Constitución

e introducida en el Estatuto catalán proporcionaba abundantes elementos para ello. Se ha preferido una vía carente de toda imaginación, disfrazada de racional, incapaz de dar cuenta de una realidad que no siempre cabe en el Aranzadi. El resultado no es alentador. En Barcelona se proclama la soberanía catalana como vía hacia la independencia (resolución 5/X de 23 de enero de 2013) y en Madrid se niega cualquier reconocimiento específico de una identidad diferenciada. Se prefiere el regateo de unas transferencias singulares que, cualquiera que sea su importancia, nunca instrumentan una política de reconocimiento. Y, a su vez, el regateo sobre lo secundario se carga con las referencias dramáticas al principio y fundamento. ¡Recuerdo la polémica, allá al comienzo de los años ochenta, sobre la transferencia de las competencias para emitir el carné de mariscador donde al parecer radicaba el ser de Cataluña y la unidad de España!

Pero a ello hay que añadir una serie de errores cometidos desde Madrid y Barcelona, recíprocamente encadenados. El primero de ellos fue el error de todos los gobiernos de la democracia, de UCD, del PSOE y del PP, de no pilotar con el nacionalismo catalán, durante la era Pujol, un pacto de Estado que reconociese de una vez por todas la personalidad política nacional de Cataluña, fijase y transfiriese un acervo competencial inmodificable y garantizase la estabilidad de lo así pactado.

Jordi Pujol durante muchos años demostró ser un hombre de Estado para el que, más allá de ensoñaciones alpinas, España nunca dejó de ser una “realidad entrañable”, proclive al pacto y, además, un líder incuestionable del nacionalismo catalán sin necesidad de mostrar su condición de tal, ni siquiera ante los radicales que, imprudentemente, crió a sus pechos. El control, sin duda excesivo, que ejerció sobre la sociedad catalana debiera haberle permitido insertar en ella un pacto de estabilidad más que un ánimo de reivindicación. Por eso era el interlocutor ideal para pactar una solución estable, competencial y financieramente satisfactoria y simbólicamente atractiva, unilateralmente inmodificable desde Madrid o desde Barcelona. Esa ocasión se mantuvo abierta 13 largos años y se desaprovechó. Sus mejores arras hubieran sido la participación de *Convergència i Unió* (CiU) en el gobierno de España, que erróneamente Pujol rehusó y desde Madrid no se supo forzar porque nunca se quiso del todo. Los sucesores de Pujol, necesitados de competir con su imagen, radicalizaron el catalanismo, incrementaron las reivindicaciones y fueron menos capaces de un pacto global que, por otra parte, el gobierno español siguió rehuyendo.

El segundo error fue el gratuito anticatalanismo cultivado desde Madrid, especialmente a partir de 2000, uno de cuyos hitos, aunque no el único, fue la negativa a aceptar el control de Endesa por Gas Natural. Cualquiera que fueran -y eran muchas- las deficiencias de la oferta catalana, aducir su condición de tal para rechazar la oferta y preferir un comprador extranjero, primero alemán y después el sector público italiano, hirió profundamente a la sociedad catalana y en especial a una gran parte del empresariado.

El resultado de todo ello fue el Estatuto de Autonomía de 2006, un tercer error en este caso por parte catalana: un texto fruto de la emulación competitiva entre nacionalistas y socialistas, el protagonismo creciente de las fuerzas radicales y la deplorable gestión del asunto por el gobierno de turno.

El cuarto error corrió a cargo del PP que, para erosionar al gobierno socialista y ganar votos castellanos, cultivó un burdo anticatalanismo e impugnó ante el TC

un Estatuto aprobado no solo por las instituciones y la ciudadanía catalana sino por las Cortes Generales. Si el Estatuto era radical, el recurso lo supero en radicalidad e impugnó extremos análogos cuando no idénticos a los de textos anteriores o de otras comunidades autónomas que se habían dado por buenos.

El quinto error fue la sentencia 31/2010 del TC sobre el Estatuto. Gestada durante cuatro largos años, sus avatares –bajas y recusaciones de magistrados, cambios de ponentes, filtraciones–, magnificados por unos medios ignaros, sectarios e irresponsables, hirieron de muerte el prestigio del Tribunal. La sentencia, invirtiendo su anterior doctrina, cambió la jerarquía de las normas hasta entonces vigente, permitiendo el vaciamiento estatutario mediante una normativa estatal autocalificada de “básica” e incidió, con pasmosa imprudencia e impericia, en una serie de cuestiones metajurídicas y de gran carga afectiva como la lengua o la identidad nacional de Cataluña. Sería conveniente encontrar método y ocasión para revisar tales tesis.

Una vez más el error desencadenó errores. De la sentencia se hizo un mal uso. Si en Cataluña se magnificaron las heridas, desde Madrid se ahondó en ellas utilizando con desenfreno querulante ante el TC sus novedosas tesis,

**Pujol demostró durante años ser un hombre de Estado para el que, más allá de ensoñaciones alpinas, España era una ‘realidad entrañable’**

sin atender nadie al carácter interpretativo y no anulatorio de gran parte de la sentencia. El nacionalismo se sintió derrotado jurídicamente, las elecciones le negaron la deseada revancha política y buscó una alternativa en el Pacto Fiscal cuya importancia afectiva era aún mayor que la económica. Pero Madrid, una vez más, ignoró que los afectos se expresan y manipulan con símbolos y lo rechazó de plano en lugar de sentarse a negociar sin condiciones previas ni límites temporales. Esta última frustración llevó a la pretensión compensatoria del “derecho a decidir”, torpemente planteado como vía hacia la independencia y torpemente rechazado por el gobierno, que no supo aprovechar el envite para convocar de inmediato una consulta en la que, todo indica, la independencia planteada con crudeza no hubiera contado con el voto mayoritario de los catalanes. Invocar para ello la inconstitucionalidad es ignorar lo que da de sí la interpretación.

## En la niebla

En los extremos, tanto del independentismo como del neojacobinismo al uso, no faltarán quienes consideren que cuanto peor mejor. Hay en Madrid quien desea la declaración unilateral de independencia para aplicar el artículo 155 de la Constitución, acudir al Estado de excepción y satisfacer la vieja nostalgia de los tanques en formación como el más firme de los argumentos. El recurso al Código Penal como respuesta a una declaración unilateral de independencia no es sino una versión aparentemente moderada de la misma actitud. Si eso da pie para llevarse por delante las autonomías, la monarquía parlamentaria e incluso la democracia, tanto mejor. Y no faltará en Barcelona quien vea en la victimización –incluso violenta– de Cataluña la vía más segura para internacionalizar la cuestión, romper los lazos sociales y afectivos con España y alcanzar la deseada independencia. Doy por cierto que la mayoría de quienes reclaman la consulta y de quienes se oponen a ella no abrigan tan siniestros propósitos, pero no estoy seguro de que quienes los comparten (aun siendo minoritarios) no terminen determinando la actitud de ambos bandos.

En el centro, las posiciones de las fuerzas políticas democráticas más representativas parecen enquistadas. El PP catalán, enrocado en su papel de Casandra, tiene mucha razón en lo que dice, pero no sabe razonarlo ni sus portavoces tienen la necesaria autoridad para hacerlo. Los nacionalistas de varia lección y socialistas, con el apoyo más o menos explícito de las instituciones sociales, quejas de no ser requeridas desde Madrid, insisten en una

consulta que quieren legal aun a sabiendas de no contar con instrumentos para ello. Una consulta cuya meta es para unos un federalismo aún por articular, y para quienes gobiernan la Generalitat, la creación de un Estado catalán independiente que toma como modelo ejemplos contradictorios –la otanista Dinamarca y la neutralista Finlandia, el Austria fidelísima a la UE y la euroescéptica Dinamarca–. ¿Sería importante saber qué tipo de Estado se quiere y como se va a costear!

La primera opción pretende alojar la singularidad nacional catalana en el alveolo federal que PSC y PSOE tienen el mérito indiscutible de concretar en la Declaración de Granada del 6 de julio de 2013 (“Ganarse el futuro. Hacia una estructura federal del Estado”). Se trata de lo que Antoni Rovira i Vigil denominaba un federalismo no nacional sino regional, que reitera la generalidad y uniformidad del actual Estado de las autonomías, aun destacando los caracteres diferenciales de algunas comunidades autónomas en la senda en su día trazada en foro académico por Juan Fernando López Aguilar. Es ingenuo en demasía considerar que la tensión entre Cataluña y el resto de España se resuelve encauzándola, no en una relación bilateral, sino en un foro plurilateral como el proyectado Senado autonómico. Como las autonomías de hoy, el alveolo federal, por asimétrico que sea el federalismo propuesto, sería costoso para todos, ancho para los más y estrecho para Cataluña. Plantear la solución mediante una amplia revisión constitucional (comme hace la declaración citada en su párrafo 17) no facilita la solución.

La opción independentista del gobierno de la Generalitat, sin esperar al resultado de la consulta que se reclama, se ha puesto ya en movimiento. El resultado de la consulta que se desea se da ya por conseguido. No se trata por tanto de saber lo que los catalanes quieren, sino de recabar su aquiescencia a determinado proyecto: la independencia.

Por su parte, el gobierno se limita a callar; cuando habla tan solo invoca la Constitución, olvidando que las secesiones más recientes en Europa fueron todas “inconstitucionales”, y confunde la política con el derecho procesal. Si Cataluña se independiza basta con utilizar el artículo 162 de la

**Hay en Madrid quien  
desea la declaración  
unilateral de  
independencia para  
satisfacer la vieja  
nostalgia de los tanques**

Constitución y obtener del TC la suspensión de la misma independencia. ¿Cómo no se le habrá ocurrido a nadie antes, el presidente Lincoln incluido, solución tan eficaz para abortar un movimiento secesionista?

Es lógico que la compenetración social entre Cataluña y el resto de España haga difícilmente pensable la secesión y no cabe descartar una solución a la “Padana”. La Liga Norte declaró unilateralmente la independencia de Padania, nadie se inmutó en Roma y nada ocurrió en el valle del Po. La comprobada capacidad de encaje del presidente Rajoy le permitiría a buen seguro seguir esta vía. Pero España no es Italia. Si *manca finezza*, sobra *rauxa*. Esquerra Republicana capitalizaría, más de lo que ya lo hace, la frustración de CiU.

El nuevo independentismo catalán está, consciente o inconscientemente, influido por las tesis de Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg en *Economic integration and political disintegration* (Cambridge, 1997), según las cuales la globalización de la economía, la libertad de comercio y una moneda única facilitaba y abarataba la independencia de los pequeños Estados. De ahí la insistencia del proyecto secesionista en mantenerse como Estado independiente dentro de la Unión Europea, lo que garantiza una libre circulación de personas, bienes y servicios, una moneda única y una seguridad colectiva. Pero, ciertamente, ni la Unión se ha mostrado muy receptiva ante el presidente Mas ni su situación actual es un modelo de estabilidad como la supuesta por los ilustres y optimistas politólogos atrás citados.

En un escenario diferente pero paralelo, el proyecto de independencia escocesa que culminará en referéndum en 2014, el gobierno británico ha desarrollado (entre otros muchos aciertos) una línea de pedagogía realista; un notable exponente de ella es la serie de publicaciones Scotland Analysis, ocho en lo que va de año. En ellas se exponen con notable objetividad y claridad las consecuencias previsibles y los problemas no dilucidados todavía con los que se enfrentaría una Escocia independiente, desde su posición internacional a las cuestiones monetarias.

Es notable que el gobierno español no haya iniciado una tarea pedagógica semejante que ilustre a los ciudadanos de Cataluña sobre los costes de su hipotética independencia. Solamente la diligencia del ministerio de Exteriores puso de manifiesto que la secesión de Cataluña no la convertía de derecho en nuevo miembro de la Unión, sino que debería solicitar la adhesión como Estado tercero, negociarla y obtener la aquiescencia de los veintisiete miembros de la misma, entre ellos España. Largo proceso durante el cual Cataluña no gozaría de las supuestas ventajas de la Unión y del euro. El

presidente de la Comisión Europea así lo puso de relieve tanto en el caso catalán como en el escocés y la Unión lo reiteró formalmente en septiembre, aunque, a mi juicio, tan ingenua es la ilusión catalana en su fácil permanencia en la Unión como la confianza española en la firmeza de su rechazo.

Otro tanto puede decirse de la pertenencia a la OTAN con la que los independentistas catalanes parecen contar como principal instrumento de seguridad colectiva. Desde los mismos pagos, se invoca de tiempo en tiempo el ejemplo de Kosovo, una versión estatal del “patio de Monipodio”, escenario muy adecuado a la corrupción, cuya independencia unilateral ha prosperado merced a la ya veterana estrategia mediterránea de Estados Unidos. Detalles a no olvidar.

En ambiente tan poco claro resulta muy difícil cambiar de posición, algo indispensable para acercarse mutuamente. Al gobierno le es ya prácticamente imposible aceptar la consulta, máxime si esta se presenta como vía hacia la independencia. Pero en política no proceden los actos de contricción. Si la consulta, por mal planteada y peor tratada, es improcedente en los términos propuestos, tampoco cabe exigir que renuncie públicamente a ella quien la propuso con gran respaldo electoral y el vocerío masivo de la calle. El coste político para todos sería inmenso.

## Sendas en la espesura

Negociar es, en efecto, la vía para salir del presente atolladero. Negociar no para mantener el statu quo y menos aún para volver atrás. De la presente crisis solo se sale hacia adelante. Por ello la negociación no puede comenzar anunciando unas líneas rojas infranqueables que más bien deberían ser el resultado de la propia negociación. La tarea requiere, por ambos lados, un tono conciliatorio y un mínimo de confianza no solo entre los gobiernos y los partidos, sino entre la sociedad catalana y la ciudadanía del resto de España; después se podrá abordar y tratar de resolver negociadamente el conflicto favoreciendo una salida honorable para todos; por último, si fuera posible, habrá de alcanzarse una situación estable.

Para el restablecimiento de la confianza no han faltado ocasiones. Se requieren unas señales y algunas ya se han dado desde Madrid, tanto por parte del gobierno (la intención de un tratamiento asimétrico del déficit autonómico, favorable a Cataluña) como de otras instituciones del Estado, lo cual es especialmente significativo. En el Consejo de Estado unos votos particulares se mostraron contrarios a la impugnación de la declaración del Parlamento



catalán y sugirieron la negociación (número 147/2013) y el TC dilató el tratamiento del caso. Ahí quedó todo y con asombrosa inoportunidad se dictó un auto suspendiendo la declaración soberanista (!) cuando los partidos que la apoyaban comenzaban a distanciarse. La elaboración de las leyes sobre educación, el servicio exterior y administración local son otras tantas ocasiones propicias para introducir medidas de confianza garantizando las competencias autonómicas y la singularidad catalana. El Consejo de Estado ha intentado señalar vías para ello. ¿Prosperarán en sede parlamentaria? Si,

**Es sin duda más fácil  
ponerse, en Barcelona o  
Madrid, al frente de  
la manifestación que  
hacer pedagogía de  
la comprensión**

entre tanto, el gobierno de la Generalitat moderase su lenguaje, sería bueno; si la prensa madrileña no glosase como derrota cualquier gesto conciliatorio del presidente Mas, tanto mejor.

Restablecido un mínimo de confianza podría abordarse la situación económica de Cataluña, cuya diferente percepción al uno y otro lado del Ebro

envenena la situación. Tanto Cataluña como el resto de España se sienten recíprocamente expoliadas. Cada una acusa a la otra de vampirismo cuando ambas se perciben a sí mismas como donantes de sangre. Situación tan frustrante solo puede superarse mediante una pedagogía de la verdad. El Congreso de los Diputados ha reclamado reiteradamente la publicación de los balances fiscales entre el Estado y Cataluña, algo que nunca se ha hecho con claridad. Sin duda la tarea es ardua y el resultado depende en gran medida de los métodos de análisis y cálculo que se utilicen, donde el acuerdo es a su vez difícil. Pero solamente haciendo luz sobre tal extremo, insertando la balanza fiscal en una balanza general de pagos y poniendo remedio a los desequilibrios, si los hubiere, que excedan los límites razonables de la solidaridad, se podrá superar el victimismo de ambas partes.

Simultáneamente, se debiera abordar la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Lofca) para introducir por vía adicional las bases del Pacto Fiscal, reclamado no solo por la Generalitat sino por el propio PP de Cataluña. Eso permitiría abrir al respecto una laboriosa negociación cuyo feliz término y el rodaje del nuevo sistema de financiación daría pie para aplazar la consulta sin renunciar expresamente a ella.

Tercero, medidas como las esbozadas solamente son posibles mediante un

gran pacto entre las principales fuerzas políticas, interesadas en superar la crisis y no en sacar partido electoral de ella. Ello requiere garantizar por el PSC y el PP la estabilidad del gobierno catalán y que los dirigentes tengan capacidad de diálogo hacia fuera y de liderazgo hacia sus cuadros y sus bases. La “ley de bronce” –¿o será de hojalata?– que caracteriza a los partidos políticos españoles debería servir por una vez al interés general y no solo al caciquismo de sus dirigentes y a la presión de sus respectivos talibanes. Es sin duda más fácil ponerse, en Barcelona o Madrid, al frente de la manifestación y cultivar el voto antiespañol o anticatalán, azuzados por la demagogia mediática, que hacer pedagogía de la comprensión; pero sin ella el entendimiento será imposible e inevitable un choque, brusco o fatigado, pero siempre lamentable.

Solo si ese pacto es factible y produce el resultado apetecido se podrá abordar –a partir de la próxima legislatura y probablemente recompuesto el mapa político catalán y tal vez el español– la reforma que proporcione a Cataluña un autogobierno singular, cuyo carácter pactista garantice su inviolabilidad unilateral por el legislador estatal o autonómico o por el juez constitucional. Será por vía de revisión formal limitada o de mutación convencional (¡como según Eduardo García de Enterría ya se hizo en 1981 para la nefasta generalización!). No se trata de petrificar sino de pactar la obligación de seguir pactando, sustituyendo el ambiente de hostilidad por otro de confianza basado en la mutua conveniencia. Es sobre ese nuevo estatus sobre el que debería, fundamentalmente, versar el derecho a decidir.

Y en eso consiste el auténtico y eficaz españolismo: en propugnar una “España grande”, capaz de abarcar la personalidad nacional y el autogobierno de Cataluña. Y, allende el Ebro, eso es lo que exige la “historia constituyente” de Cataluña y así lo entendió el más constructivo catalanismo político: España es ingrediente esencial de la identidad nacional de Cataluña.

# Legalidad versus legitimidad en el referéndum

**Javier Pérez Royo**

---

**E**l constituyente español excluyó la posibilidad de que el ejercicio del derecho a la autonomía por una nacionalidad o región pudiera conducir a la ruptura de la unidad política del Estado. La unidad de España figura en la Constitución como presupuesto del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y como límite del ejercicio del mismo. Así ha sido interpretada de manera prácticamente unánime la decisión constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado que figura en el artículo 2 de la Constitución española.

Para garantizar que así fuera, la Constitución exige el concurso del Estado y de la nacionalidad o región de que se trate, a fin de que pueda ponerse en marcha el ejercicio del derecho a la autonomía. Sin el acuerdo entre la nacionalidad o región y el Estado no puede darse el primer paso para el ejercicio del derecho a la autonomía, que es la aprobación del Estatuto. Sin la renovación de dicho acuerdo, no puede progresarse en el ejercicio del derecho a la autonomía mediante la reforma del Estatuto. Tanto el Estatuto originario como la reforma del mismo exige el acuerdo de la nacionalidad o región y el Estado.

**Javier Pérez Royo** es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla.

Todo nuevo ciclo constitucional se desencadena como consecuencia de una crisis de legitimidad, y ese es el momento ante el que nos encontramos: la legalidad vigente ha perdido legitimidad y tiene que renovarse con base en un nuevo principio legitimador.

---

En el caso del Estatuto originario era la asamblea integrada por los diputados y senadores elegidos en las provincias constitutivas de la nacionalidad o región la que aprobaba el anteproyecto de Estatuto, que era remitido a continuación a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para abrir la negociación con el Estado. En el caso de la reforma del Estatuto es el Parlamento de la Comunidad Autónoma el que aprueba el proyecto de ley de reforma por la mayoría cualificada exigida por el propio Estatuto, remitiéndose a continuación dicho proyecto a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para iniciar la negociación. Sin la voluntad del Estado expresada por las Cortes Generales no puede ser aprobado el Estatuto originario ni ser reformado con posterioridad.

La Constitución otorga a las Cortes Generales el control de constitucionalidad del primer Estatuto de Autonomía así como el de la reforma o reformas del mismo. En caso de desacuerdo, la voluntad del Estado expresada por las Cortes Generales siempre prevalece sobre la voluntad de la nacionalidad o región expresada por su Parlamento. Así aparecen definidas las relaciones entre el principio de unidad política del Estado y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España. ¿Puede tener cabida en un marco constitucional definido de esta guisa la convocatoria de un referéndum, a fin de que Cataluña pueda decidir si desea permanecer como comunidad autónoma dentro del Estado español o constituirse en Estado independiente?

La respuesta casi se impone por sí misma. Si el constituyente excluyó la posibilidad misma de la secesión, ¿tiene sentido admitir que se pregunte a los ciudadanos acerca de su voluntad de constitución en un Estado independiente? Si la Constitución ha excluido en todo caso la secesión, ¿para qué convocar un referéndum?

Esta es la posición del gobierno presidido por Mariano Rajoy. La cuestión está resuelta en la Constitución y, si se quiere una respuesta distinta, hay que seguir el procedimiento de reforma, que, en este caso, sería el procedimiento de “reforma total”, calificado de “revisión”, previsto en el artículo 168 de la Constitución. No se puede constituir en términos constitucionales ninguna voluntad que no pase por aquí. En lugar de pedir la convocatoria de un referéndum, el Parlament de Cataluña debería enviar a la mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley de revisión de la Constitución de acuerdo con lo previsto en el artículo 87.2 CE.

Jurídicamente la posición es muy sólida. Cuenta, además, con el argumento adicional a su favor de que, con base en esa respuesta constitucional, se ha constituido la mejor experiencia de autogobierno de Cataluña dentro de la historia de España de los tres últimos siglos, por hablar de un periodo con la suficiente homogeneidad como para poder hacer comparaciones. En ningún otro momento desde 1714 Cataluña ha tenido una articulación interna tan democrática y autónoma como la presentada en estos últimos 35 años, ni se ha relacionado con el Estado de manera asimismo tan democrática. Y a la inversa.

En términos jurídicos el problema está, pues, resuelto. Pero en términos políticos no lo está. Los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Cataluña no pueden querer lo que, según parece, quieren. Y parecen querer cada vez en mayor número. Y es previsible que, cuanto más se les diga que la Constitución no les permite querer lo que quieren, mayor será el número de los que lo quieran.

## Legalidad versus legitimidad

El argumento de que los catalanes decidieron en 1980, al aprobar en referéndum el Estatuto de Autonomía, los términos de la integración de Cataluña en España y que esos términos prácticamente no son revisables, esto es, son para siempre o, al menos, para el tiempo en que es posible hacer previsiones, no puede conducir más que al rechazo del Estatuto de Autonomía como fórmula de integración en el Estado. Y cada día que pasa, con mayor intensidad.



**El presidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas, convocante del referendun.** RUBÉN MORENO (GENCAT)

Esta es la reacción que se produjo tras la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/2010 (STC 37/2010), mediante la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular contra la reforma estatutaria. Lo que vino a decir el Tribunal Constitucional es que no se podía ir en el ejercicio del derecho a la autonomía más allá de lo que se fue en 1980. A pesar de que se había seguido escrupulosamente el procedimiento de reforma previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía y la reforma había sido aprobada en referéndum, el Tribunal Constitucional la anuló prácticamente en su totalidad. Los términos de 1980 es el horizonte en el que tiene que moverse el derecho a la autonomía de Cataluña. Si no se hace una revisión total de la Constitución, no se puede ir más allá.

El rechazo de la STC 37/2010 fue extraordinariamente mayoritario desde el primer momento y no ha dejado de crecer desde entonces. El Estatuto se ha convertido en una norma odiosa, en la expresión de una humillación. El bloque de la constitucionalidad, integrado por la Constitución y el Estatuto, ha dejado de ser el instrumento para la integración de Cataluña en el Estado. Y de manera, además, no reversible. Los ciudadanos de Cataluña no podrán aceptar jamás el Estatuto tal como ha quedado tras la STC 37/2010.

En este contexto es en el que hay que enmarcar la solicitud de la convocatoria del referéndum. Nos encontramos ante un supuesto clásico de tensión entre legalidad y legitimidad. La posición del gobierno de la Nación es legal,

pero en Cataluña carece de legitimidad, porque hay una inmensa mayoría de ciudadanos que la rechazan. La convocatoria del referéndum es ilegal, porque carece de cobertura constitucional, pero en Cataluña es legítima, porque expresa la voluntad inequívocamente mayoritaria del pueblo de Cataluña.

Esta es la tensión que está siempre en el origen de todos los momentos de cambio de ciclo constitucional: 1808-1812, 1834-1837, 1868-69, 1931, 1975-1978. Todo nuevo ciclo constitucional se desencadena como consecuencia de una crisis de legitimidad. La legalidad vigente ha perdido legitimidad y tiene que renovarse con base en un nuevo principio legitimador.

De una manera en principio territorialmente limitada, pero con el peso que tiene Cataluña en España, es lo que la voluntad de convocatoria del referéndum suscita. La legalidad vigente, Constitución más Estatuto, ha perdido en Cataluña la legitimidad democrática en la que descansaba. En el resto del Estado no la ha perdido, pero en Cataluña sí.

Se puede negar la existencia de esa contradicción, como hace el gobierno, y sostener que está resuelta desde 1978. Pero la negación de la realidad no la hace desaparecer. La convocatoria del referéndum no tiene cobertura en la Constitución, pero la no convocatoria puede conducir a hacer inviable el funcionamiento del sistema político definido en la Constitución. Me gustaría equivocarme, pero me temo que vamos en esa dirección y que estamos muy próximos a alcanzar el punto de no retorno.



# La equidad de las transferencias fiscales en España

**Germà Bel**

---

**D**e cada uno según su capacidad, a cada uno según sus necesidades”, escribió Karl Marx en *Crítica del Programa de Gotha* (1875). El caso de España es un caso único en el mundo estudiado, como demuestra el análisis de experiencias internacionales realizado por Gerard Montasell y Esther Sánchez en *Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu* (2012). Es así por la intensidad de las transferencias fiscales a que están sujetas... algunas regiones. No se conocen casos similares de sistemas en que un región (Baleares) transfiera el 14 por cien de su PIB, otra (Cataluña) el 8,5 por cien, y una más pobre que la media (Comunidad Valenciana) transfiera el seis por cien. Pero es sobre todo así por un aspecto totalmente olvidado en el debate sobre solidaridad territorial en España: la observación de reglas de equidad entre regiones en la financiación de la solidaridad. Esto es más significativo todavía cuando se intensifica el debate buscando parámetros de referencia exteriores que validen la “justicia distributiva” de la carga soportada por regiones como Cataluña, mientras que no se ha hecho –en mi mejor saber– un análisis a fondo de las reglas de equidad que

**Germà Bel**, Universitat de Barcelona y Princeton University (Estados Unidos).

La solución técnica es sencilla, y es respetar el principio de ordinalidad: que la redistribución no altere la posición de las regiones en renta per cápita. El problema es de viabilidad política: España no tiene vocación federal y el depósito de confianza está vacío.

---

presiden la aportación de las regiones ricas en España. Es decir, de justicia distributiva comparativa.

Puesto que voy a usar como instrumento de análisis las balanzas fiscales, una nota preliminar es procedente. La sola mención de este concepto evoca la idea de que “los impuestos los pagan los ciudadanos, no los territorios”. Pues no: los impuestos los pagan los ciudadanos en los territorios. Y eliminar el componente espacial implica asumir que en todas las regiones de España se pagan los mismos tipos de los grandes impuestos estatales (no es verdad en País Vasco, Navarra, Canarias, Ceuta y Melilla); las actividades económicas sometidas a tributación favorable están equi-distribuidas en España (no es verdad); la intensidad de las inspecciones fiscales es la misma en toda España (no es verdad); y los niveles de precios son los mismos en toda España (tampoco es verdad, y a diferentes niveles de precios, diferente repercusión efectiva de los impuestos con tipo progresivo sobre idénticas cantidades según poder adquisitivo). Todavía más importante, la vertiente del gasto público estatal tiene una dimensión territorial fundamental, no solo en el gasto discrecional del gobierno central, sino por ejemplo en grandes infraestructuras. ¡Es que en el propio sistema de financiación autonómica factores territoriales como la superficie o la insularidad son indicadores de necesidad de gasto! “Los impuestos los pagan los individuos y no los territorios” quizá sea de aplicación en Luxemburgo, Liechtenstein o Andorra, pero no en España.

Por último, antes de proceder al núcleo del asunto: aquí no trato la financiación autonómica, que es solo una vertiente del problema. Al respecto, procede precisar que conocidos los resultados de la liquidación de 2010 del sistema (Ángel de la Fuente ha reflexionado sobre ellos en la revista *Hacienda Pública Española*, abril de 2012), las aguas vuelven a su cauce. Es como el juego de la oca, donde el jugador poco afortunado siempre regresa a la casilla de salida. Ah, y cuando lean que una comunidad –pongamos M– tiene peor financiación que otra –pongamos C–, fíjense que se comparan competencias diferentes (más detalles en *La Vanguardia*, “A la casilla de salida” (18 de junio de 2013).

## ¿Es equitativa la redistribución?

Esto se puede analizar gracias al único informe sobre balanzas fiscales disponible para el conjunto de España, el del Instituto de Estudios Fiscales (ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), con datos relativos a 2005.

A modo de radiografía de partida, la tabla 1 ofrece los datos promedio (por simplicidad y operatividad posterior) de las tablas 5 y 6 del informe del Instituto de Estudios Fiscales, correspondientes a las balanzas de flujos monetarios fiscales interregionales. La lógica de tomar las balanzas de flujos monetarios es aplastante: nuestra cuestión no tiene que ver con la valoración de servicios públicos producidos de forma centralizada, sino con el efecto económico efectivo del gasto público, y por tanto con los flujos reales<sup>1</sup>. Además, los flujos monetarios permiten hacer comparaciones con el exterior, lo que con el método de carga-beneficio no se puede hacer, pues casi nadie lo toma en cuenta al considerar las balanzas fiscales (lo recuerdan, de nuevo, Montasell y Sánchez). ¡Ah! Por si en alguna ocasión oyen hablar de “balanzas no neutralizadas”: si es una balanza, es obligatoria la neutralización de déficit (porque la gente seria cree que se pagará la deuda). De lo contrario, no es balanza fiscal. Igual que una tortilla de patatas sin huevos no es tortilla, es solo patata. La metodología de la cuestión puede consultarse en la obra de Antoni Castells y otros autores *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-*

1. De hecho, para saber cómo valorar un servicio los economistas recomiendan averiguar la disponibilidad a pagar por recibirlo. Así, se podría hacer una subasta por la instalación del Museo del Prado en la que participaran ciudades respaldadas por sus gobiernos regionales. Si hay candidatos dispuestos a pagar por tenerlo es que genera un beneficio, y por tanto el beneficio debe ser imputado al lugar de localización. Si se quiere tomar como fija la localización, se puede preguntar a los ciudadanos –a través de sus gobiernos territoriales, su agente cuando hay distancias espaciales– cuánto están dispuestos a pagar para financiar el Museo del Prado en su actual localización, y presupuestar gasto e imputar beneficio de acuerdo con las respuestas recibidas. Pero lo que no hay forma de distribuir territorialmente son los efectos de los sueldos pagados a su personal, o los gastos en restauración y hotelaría de sus visitantes, que tienen una localización espacial clara: donde está el museo.

1996). *Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central (publicada en 2000).*

Los datos de la tabla 1 reflejados en el gráfico 1 (sin Ceuta ni Melilla), revelan gran disparidad de situaciones. Dos regiones con PIB per cápita inferior al de España tienen déficit fiscal: Valencia y Murcia. Por otro lado, dos regiones con PIB per cápita superior al de España tienen superávit fiscal: La Rioja y Aragón. A su vez, entre las regiones pobres que tienen superávit fiscal, el peso de las transferencias no tiene relación con su riqueza relativa: entre las regiones más pobres, Andalucía y Castilla-La Mancha reciben menos transferencias (en porcentaje del PIB) que algunas regiones más ricas que ellas (aunque sean relativamente pobres) como Asturias, Galicia, Castilla y León y Cantabria. Por último, entre las cinco regiones ricas con déficit fiscal, las dos menos ricas, Baleares y Cataluña, transfieren con mucha mayor intensidad que Madrid y, sobre todo, que Navarra y País Vasco.

Si miramos ahora el gráfico 1 de la página siguiente, las regiones que se hallan por encima de la línea roja tienen una desviación favorable respecto de lo que sería esperable como promedio. Son relativamente beneficiadas.

**TABLA 1. TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES EN 2005**

Región	Población	PIB M.E.	PIB pc	PIB pc		Flujo % PIB
				ESP=100	Flujos M.E.	
C. Madrid	5.964.143	160.046	26.835	130	-9.250	-5,8%
País Vasco	2.124.846	56.063	26.384	128	-668	-1,2%
Navarra	593.472	15.354	25.872	126	-454	-3,0%
Cataluña	6.995.206	170.226	24.335	118	-14.799	-8,7%
Baleares	983.131	22.467	22.852	111	-3.163	-14,1%
La Rioja	301.084	6.655	22.102	107	42	0,6%
Aragón	1.269.027	27.854	21.949	107	509	1,8%
Cantabria	562.309	11.360	20.203	98	577	5,1%
Castilla y León	2.510.849	48.740	19.412	94	3.717	7,6%
Melilla	65.488	1.238	18.911	92	423	34,1%
C. Valenciana	4.692.449	88.262	18.809	91	-5.611	-6,4%
Canarias	1.968.280	36.766	18.679	91	672	1,8%
Ceuta	75.276	1.357	18.032	88	390	28,7%
Asturias	1.076.635	19.405	18.024	88	2.776	14,3%
Murcia	1.335.792	23.486	17.582	85	-500	-2,1%
Galicia	2.762.198	46.459	16.820	82	3.815	8,2%
Castilla-La M.	1.894.667	31.188	16.461	80	1.102	3,5%
Andalucía	7.849.799	126.368	16.098	78	5.805	4,6%
Extremadura	1.083.879	15.155	13.982	68	2.717	17,9%

Nota: La suma de las cifras de flujos fiscales no suma cero, dada la diferencia entre ingresos considerados y gastos considerados a nivel agregado en el cálculo del IEF (2008).

M.E.: millones de euros.

Fuente: Población: INE. Resto de Datos, IEF (2008, págs. 17 y 18)

Mientras que las regiones que están por debajo de la recta de pendiente, con siglas en rojo, tienen una desviación negativa respecto a lo que sería esperable como promedio. Son relativamente perjudicadas.

El análisis que sigue se concentra en las regiones ricas, que efectúan o deberían efectuar transferencias interregionales, así como en las dos regiones pobres que las efectúan. El análisis de las regiones receptoras es muy interesante y sugerente, pero escapa a los objetivos de esta nota.

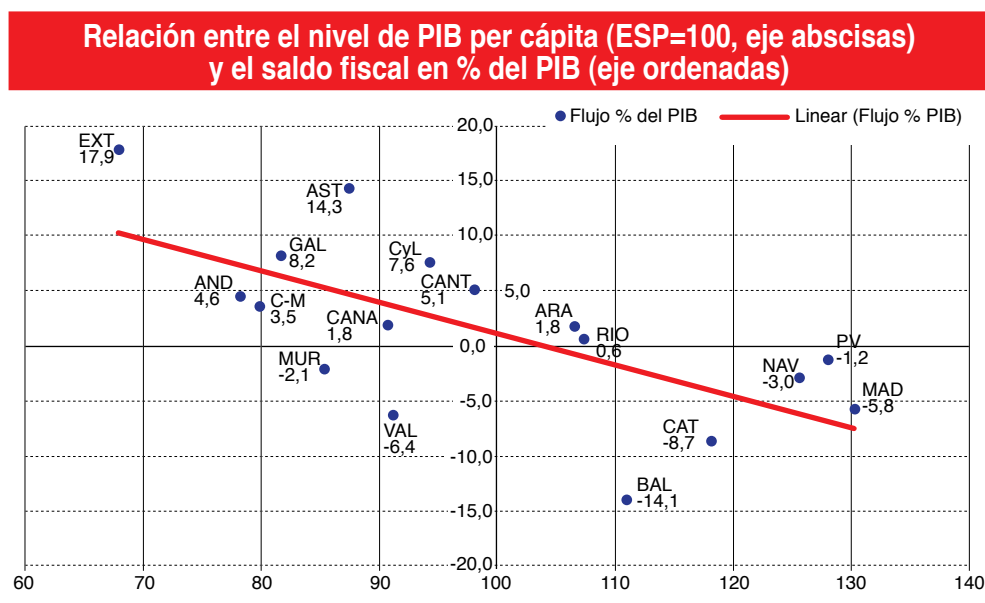


Gráfico 1.  
Fuente: Elaboración propia.

## Transferencias interregionales, equidad, redistribución

La equidad mejoraría mediante tres criterios normativos sencillos:

- Las regiones pobres no tienen que transferir recursos a otras regiones, sobre todo si son más ricas que ellas. Esto implica que Valencia y Murcia no deben aportar. Así ganarían, al menos, las transferencias que se ahorrarían: Valencia el 6,4 por cien de su PIB, y Murcia el 2,1 por cien de su PIB.

- Las regiones ricas no tienen que recibir transferencias de otras regiones, sobre todo si son más pobres que ellas. Por ello, deberían suprimirse las que reciben regiones más ricas que la media: Aragón (1,8 por cien del PIB) y La Rioja (0,6 por cien del PIB).

– las regiones ricas tienen que contribuir a las transferencias según su riqueza. Por esto, La Rioja y Aragón deberían incorporarse al grupo de regiones que transfieren.

¿Alguien está en desacuerdo? Pero, más en general, ¿cuál es la implicación de este último criterio para las regiones ricas con déficit fiscal? ¿Qué pasaría si toda región rica “transfiere lo que le toca”; es decir, según su capacidad? Suponemos en lo que sigue que el actual nivel de redistribución global financiado por las regiones ricas es el adecuado; es decir que en España no hay ni muchas ni pocas transferencias, sino las adecuadas.

La aplicación de un principio de redistribución más estricto llevaría a considerar que los más ricos deben aportar proporcionalmente más a las transferencias a los más pobres, como si se tratase del IRPF o del impuesto sobre el patrimonio. Este criterio se puede aplicar fijando un mínimo exento para todas y cada una de las regiones ricas, equivalente a su cantidad de PIB que las sitúa en el PIB per cápita de España. La cantidad de PIB que supera este umbral sería objeto de “tributación” para determinar el nivel de transferencias que cada región rica debe asumir.

Más detalles técnicos de la aplicación de esta computación en mi artículo “Transferencias fiscales interregionales en España: ¿quién paga y quién no?” (2012)<sup>2</sup>. Los resultados de la misma se muestran en la tabla y se reflejan en el gráfico (las regiones se ordenan de forma decreciente según déficit fiscal en porcentaje del PIB en 2005). En ambos casos se incluyen Valencia y Murcia, que recuperan los recursos que habían transferido.

Los datos son bastante expresivos, y no necesitan mucho comentario. La equidad en el sistema redistributivo español está quebrada, desde siempre. Y la estabilidad del nivel de transferencias en las regiones que calculan su balanza regularmente, como Cataluña, es apabullante.

## Conclusión

Las transferencias fiscales interregionales en España tienen una distribución que contraviene los principios más elementales de equidad. La explicación es inmediata. En España las regiones mediterráneas (Baleares, Cataluña y Valencia) transfieren más de lo que lo hacen las regiones más ricas: Madrid, País Vasco y Navarra. De hecho, las mediterráneas transfieren incluso cuando son pobres (Valencia y Murcia), y algunas más ricas

2. Disponible en SSRN: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2163361](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163361)

**TABLA 2. REESTRUCTURACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CON REDISTRIBUCIÓN PROGRESIVA ENTRE REGIONES RICAS**

	1 Flujo 2005*	2 % PIB	3 Flujo progresivo	4 % PIB	5=3-1 Saldo*	6=4-2 Saldo % PIB
Baleares	-3163	-14,08	-741	-3,30	2422	10,78
Cataluña	-14799	-8,69	-8736	-5,13	6063	3,56
C. Madrid	-9250	-5,78	-12428	-7,77	-3178	-1,99
Navarra	-454	-2,96	-1046	-6,81	-592	-3,85
País Vasco	-668	-1,19	-4108	-7,33	-3440	-6,14
La Rioja	42	0,63	-151	-2,28	-193	-2,91
Aragón	509	1,83	-573	-2,06	-1082	-3,89
C. Valencia	-5611	-6,36	0	0,00	5611	6,36
Murcia	-500	-2,13	0	0,00	500	2,13

\*: millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

**Saldo fiscal 2005 y saldo fiscal con ajuste progresivo.  
Ganancias (+) o pérdidas (-). En % PIB**

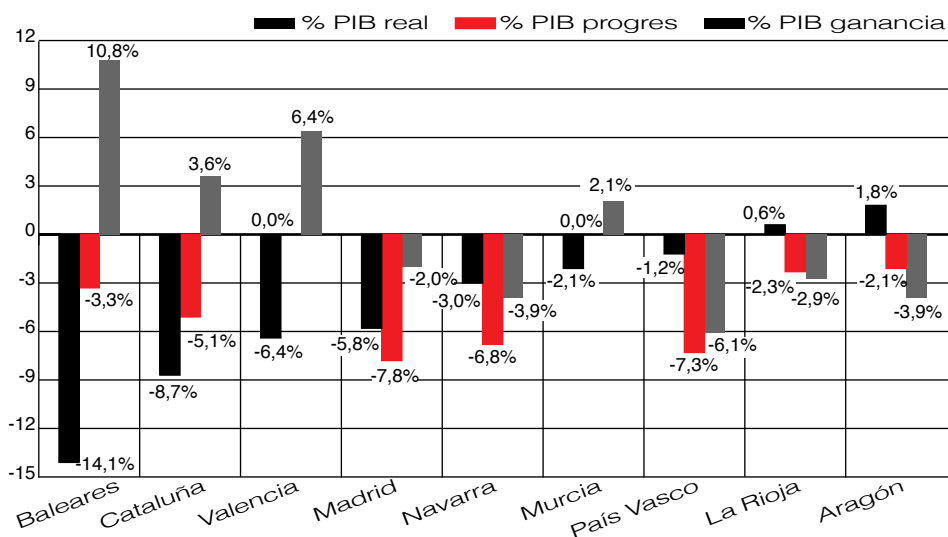


Gráfico 2.

Fuente: Elaboración propia.

que la media –Aragón y La Rioja– reciben en lugar de transferir. Aplicando unos criterios sencillos de equidad (tabla 2 y gráfico 2), los pobres recuperarían lo que transfieren y cada rico pagaría según su riqueza. Entender qué pasa en España nos ayuda a ver quién transfiere más y quién menos “de lo que debería”.



Este ejercicio ha tomado como dato el actual nivel de transferencias a las regiones pobres. Una discusión sobre si este es adecuado o no debería tener en cuenta las diferencias de precios entre regiones –importante en materia de equidad–, pues determina diferencias en el poder adquisitivo real de las familias en las diferentes regiones. Es decir, 100 euros de financiación en una región de nivel alto de precios pagan menos que en una de nivel bajo. En sus Balances Económicos Regionales, la Fundación de las Cajas de Ahorro ha estimado en un 30 por cien las diferencias en precios entre las provincias españolas.

También sería apropiado discutir los efectos del grado de distribución existente sobre los incentivos al crecimiento económico, importante en materia de eficiencia. Sin embargo, estas extensiones escapan al objetivo del ejercicio, para el que era suficiente adoptar como restricción el mantenimiento del nivel de transferencias de las regiones más ricas.

En este contexto, ¿puede una reforma habitual del sistema de financiación común resolver el problema? No; las restricciones de las reformas multilaterales (“nadie pierde”) lo hacen imposible. Además, no existe ninguna confianza en que un sistema sometido a la discrecionalidad del gobierno central no siga siendo una eterna partida del juego de la oca. ¿Puede la aplicación a Cataluña de un sistema como el concierto vasco o el convenio navarro reducir su desequilibrio? Sí, pero con cupos anuales como el vasco o el navarro no se financia ningún nivel de solidaridad en España. Por esto siempre se ha hablado desde Cataluña de concierto solidario, con solidaridad equitativamente distribuida.

Por supuesto, el problema tiene una solución técnica sencilla: establecer las reglas que fuercen a que, a mayor riqueza, mayor sea la contribución a la solidaridad, y a menor riqueza, mayor sea la solidaridad recibida. Se trata del denominado principio de ordinalidad: la acción redistributiva no puede alterar la posición de las regiones en renta per cápita. Se entiende que no guste; pero sin esto no hay solución. El problema es de viabilidad política. El peso y fuerza de las coaliciones que se dan entre partidarios del status quo (ganadores y no perdedores) por un lado, y entre sus perdedores por otro, es muy diferente. Por último, no está en la naturaleza del sistema político español limitar la discrecionalidad del gobierno central como exigiría una solución razonable al problema. Las soluciones federales son reglas acordadas, y respetadas por todos, que no se pueden vulnerar a voluntad del más poderoso, y España no tiene ni tendrá vocación federal. El depósito de confianza está demasiado vacío para creer que esto sea posible.

# ¿Está Cataluña maltratada fiscalmente?

**Ángel de la Fuente**

---

**D**e un tiempo a esta parte, las consideraciones de carácter económico han ocupado un lugar central en el argumentario del independentismo catalán. El grado de maltrato fiscal al que nos somete el Estado español es tal, sostienen los independentistas, que no nos queda otra solución que irnos de España si queremos conservar un grado mínimo de protección social y asegurar que nuestros hijos tengan algún futuro. La idea de que España nos roba se ha convertido en el núcleo de una intensa, persistente y muy exitosa campaña de *marketing* político que ha ido calando entre la población y ha contribuido de forma importante al avance del independentismo en tiempos recientes.

¿Hay algo de verdad en el eslogan o es pura demagogia? El presente artículo examina de manera crítica la tesis nacionalista del maltrato fiscal, apoyándose en la medida de lo posible en datos contrastados y en comparaciones con otros territorios que nos pueden servir de referencia. El análisis se centra en los dos grandes asuntos en los que suele concretarse la queja nacionalista: la financiación del gobierno regional catalán y el saldo fiscal de la región. Mi conclusión es que las quejas nacionalistas no están bien fundamentadas. Con las cifras en la mano, Cataluña no está especialmente

Ángel de la Fuente, Instituto de Análisis Económico (CSIC).

No se puede decir que el sistema fiscal español funcione bien. Pero el déficit de Cataluña alcanza entre un cinco y un seis por cien de su PIB, nivel parecido al de regiones extranjeras con rasgos similares de renta. La Comunidad Valenciana tiene más motivos de queja.

---

maltratada en términos de financiación o saldo fiscal, si la comparamos con otras regiones de renta relativa similar, tanto dentro como fuera de España. Eso no quiere decir, por supuesto, que no haya cosas más que discutibles en el sistema de financiación regional o en la distribución territorial del gasto (y especialmente de la inversión) de la administración central española. Que algunas de estas cosas generen una cierta irritación entre muchos residentes del Principado es perfectamente comprensible. Que sean motivo suficiente para justificar la secesión es bastante más discutible.

## ¿Está mal financiada la Generalitat?

Determinar si una comunidad autónoma española está o no relativamente bien financiada es algo más complicado de lo que podría parecer a primera vista. No basta, en particular, con mirar los ingresos brutos que el sistema de financiación le proporciona, porque algunas comunidades tienen competencias que otras no han asumido (como la policía o las prisiones en el caso de Cataluña) y cada una de ellas podría haber hecho un uso diferente de sus competencias para subir o bajar impuestos. También es importante tener en cuenta que algunas pueden necesitar más recursos que otras para ofrecer los mismos servicios, bien porque la fracción de la población que los necesita es mayor (como sucede con la educación en las regiones con pobla-

ciones más jóvenes y con la sanidad en las más envejecidas) o bien porque los costes unitarios de algunos de ellos pueden ser más elevados como consecuencia, por ejemplo, de un patrón de poblamiento disperso o de las complicaciones derivadas del hecho insular.

Para corregir todos estos factores, las comparaciones suelen realizarse utilizando datos homogeneizados de financiación (a iguales competencias y esfuerzo fiscal) por habitante ajustado. El denominador de esta ratio no es la población real de cada región, sino una población ajustada de acuerdo con una fórmula que intenta aproximar los costes medios por habitante de los servicios autonómicos según las variables demográficas y geográficas que inciden más directamente sobre los mismos (básicamente, la estructura de la población por tramos de edad, el tamaño del territorio, la dispersión de la población y la insularidad). Si aceptamos que la variable de población ajustada mide razonablemente bien las necesidades de cada comunidad (y en mi opinión lo hace, aunque la estimación ciertamente podría mejorarse), la financiación homogeneizada por habitante ajustado de las distintas comunidades autónomas permite hacernos una idea bastante buena de lo bien o mal tratada que está cada una de ellas según su capacidad de prestación de servicios a sus ciudadanos.

Trabajando en estos términos, hay que decir que, en contra de lo que cabría esperar tras escuchar a los muy enfadados nacionalistas locales, Cataluña no está especialmente maltratada. Si normalizamos a 100 la financiación media por habitante ajustado en el conjunto de las regiones no forales, el Principado está muy ligeramente por debajo de la media, con un índice de 99,3 si tomamos el dato de 2010 y de 99,6 si observamos el promedio del periodo 2002-10<sup>1</sup>. Esto nos sitúa aproximadamente en la misma posición que Madrid o Andalucía (con promedios durante 2002-10 de 100,8 y 99,0 respectivamente) y claramente por encima de Baleares (92,2), Valencia (92,6), Murcia (96,3) y Castilla-La Mancha (97,9). Estos datos de financiación homogénea pueden consultarse en “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2010”, publicado en Mimeo en 2013<sup>2</sup>.

Así pues, en términos de financiación regional, Cataluña está básicamente en la media, que es donde deberíamos estar todos si nos tomásemos

1. Trabajar con la financiación per cápita pura y dura, en vez de por habitante ajustado, cambia las cosas muy ligeramente en el caso catalán y algo más en el de otras regiones. En 2010, por ejemplo, el índice de financiación de Cataluña pasaría de 99,3 a 98,2 al dejar de ajustar la población y el de Madrid bajaría de 100,7 a 95,0 por tratarse de una comunidad con una población relativamente joven y concentrada en un territorio reducido.

2. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/926.13.html>

en serio el principio de igualdad que consagra la Constitución en lo que concierne al acceso a los servicios públicos de titularidad autonómica. No hay, por tanto, motivos objetivos para la queja en este terreno. Pero sí los hay para una cierta irritación que proviene fundamentalmente de dos fuentes. La primera es la excepción vasco-navarra. La forma en que el sistema foral se ha implementado en la práctica permite que dos de las comunidades más ricas del país no solo no contribuyan prácticamente nada a la nivelación interregional, sino que ni siquiera paguen la parte que les toca de los servicios comunes que la administración central nos presta a todos (véase “¿Está bien calculado el cupo?”)<sup>3</sup>. Querer apuntarse al mismo chollo es solo humano.

La segunda fuente de insatisfacción es el incumplimiento del llamado principio de ordinalidad. De la misma forma que el IRPF no altera la ordenación original por renta bruta de dos contribuyentes por lo demás iguales, el sistema de financiación regional no debería modificar el *ranking* original de las regiones en términos de capacidad fiscal bruta (ingresos por tributos cedidos con una escala de gravamen igual para todos) por habitante ajustado, pero lo hace con frecuencia y en ocasiones de forma muy llamativa. Con datos de 2010, mientras que Cataluña pierde 19,3 puntos (y Madrid 42,6) al pasar de capacidad fiscal bruta a financiación final por habitante ajustado, Extremadura gana 41 puntos y Canarias 43,5, lo que modifica radicalmente la posición de todas las comunidades mencionadas en el *ranking* de recursos por habitante ajustado, convirtiendo el modelo de financiación en algo mucho más parecido a una lotería de lo que sería deseable. Confieso que a mí, que tengo una predisposición a repartir con mis conciudadanos del otro lado del Ebro mucho mayor que la de los independentistas, la cosa no me parece en absoluto lógica, así que imagínense cómo les sienta a ellos.

## ¿Nos roba España?

La segunda parte de la letanía nacionalista se consagra al mito del expolio. Según un informe de la Generalitat sobre el asunto, el déficit fiscal de Cataluña (la diferencia entre lo que pagamos aquí en impuestos estatales y lo que vuelve como gasto de la administración central) habría rondado en 2010 los 16.500 millones de euros, lo que supone un 8,5 por cien del PIB

3. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/803.10.html>

de la región. Al aparato de propaganda del régimen le ha faltado tiempo para identificar esta cifra con lo que pagamos de más los sufridos contribuyentes catalanes, buscando así calentar un poco más las cosas, como si hiciera falta.

Antes de entrar en materia, conviene desbrozar un poco el terreno. En primer lugar, identificar el déficit fiscal de un territorio de renta elevada con el latrocinio de la administración central es, lisa y llanamente, un disparate. Hacerlo equivale a reivindicar que los impuestos han de volver a quien los paga, sin dejar espacio alguno para la redistribución, que es precisamente una de las principales razones por las que existen tributos, para empezar. Uno puede sostener que el déficit fiscal catalán es mayor de lo que sería razonable, pero dado que la región tiene una renta per cápita claramente superior a la media española, resulta muy complicado argumentar que todo él es fruto de la injusticia y la arbitrariedad.

En segundo lugar, la forma en que la Generalitat hace las cuentas de lo que vuelve a Cataluña es peculiar, por decirlo de alguna forma. En caso de duda (y en ocasiones aunque no la haya) se opta siempre por el procedimiento que genera el déficit más abultado. Una de las opciones más discutibles es ignorar lo que vuelve “en especie”, esto es, en la forma de servicios prestados por la administración central con independencia de dónde se localicen físicamente sus productores directos. Con el procedimiento preferido por la Generalitat (el llamado método de flujo monetario) solo cuenta como retorno el gasto que físicamente se hace aquí, lo que deja fuera de los cálculos la parte que en buena lógica nos toca de los servicios e instituciones centrales del Estado que se concentran en Madrid, más todo el gasto estatal realizado en el extranjero y el grueso del gasto en defensa. La Generalitat sostiene que esta forma de proceder es la más razonable porque es la que mejor captura los efectos del gasto estatal sobre la actividad económica pero esto, además de ser irrelevante, es solo una verdad a medias en el mejor de los casos. Es irrelevante porque el grueso del gasto estatal persigue objetivos específicos que poco o nada tienen que ver con el estímulo a la actividad económica. Los gobiernos no construyen bases militares para crear empleo sino para proteger el territorio, y por tanto las ponen en las zonas donde interesa estratégicamente, tengan o no tasas elevadas de paro. Si, tal como sostiene la Generalitat, lo único importante es dónde va físicamente el dinero, habría puñetazos por ver quién se queda con los vertederos, y no suele ser el caso. Por otra parte, no está claro que localización del gasto e impacto sobre la actividad económica vayan siempre de la mano. En

muchos casos lo importante a estos efectos no es dónde se localiza físicamente el gasto –dónde se aparcó el avión militar, pongamos por caso– sino donde se ha fabricado este.

No sorprendentemente, los saldos fiscales regionales son muy sensibles a la metodología utilizada para calcularlos. Tomemos el año 2005, para el que además de la estimación de la Generalitat contamos con otra hecha por el ministerio de Economía y Hacienda español (MEH) y con una tercera construida por los profesores Ezequiel Uriel y Ramón Barberán<sup>4</sup>. Trabajando siempre con datos en los que se han neutralizado los efectos del ciclo económico, la Generalitat estima un déficit fiscal del 8,4 por cien del PIB. El propio gobierno catalán rebaja esta cifra hasta el seis por cien tras repetir los cálculos con una metodología más razonable (el llamado método de flujo del beneficio) en el que los gastos del Estado en servicios comunes, acción exterior y defensa se reparten entre todas las regiones en proporción a su población. El MEH da cifras algo inferiores con ambas metodologías. Si neutralizamos sus saldos por el mismo procedimiento que utiliza la Generalitat, su estimación central de déficit se reduce al 7,4 por cien con el procedimiento de flujo monetario y al 5,3 por cien con el de flujo de beneficio. Finalmente, Uriel y Barberán se niegan (con buen criterio) a hacer cálculos de flujo monetario y sitúan el déficit catalán por el método de flujo de beneficio en un cinco por cien (tras la oportuna neutralización).

Así pues, las estimaciones más razonables del saldo fiscal catalán apuntan hacia un déficit de entre un cinco por cien y un seis por cien del PIB de la región. Para discutir si esto es mucho o poco, justo o injusto, necesitamos poner esta cifra en relación con la renta per cápita catalana y española y con lo que sucede en otros territorios. Por concretar, en lo que sigue utilizaré los cálculos de Uriel y Barberán para el periodo 2001-05, lo que me permitirá

**La forma en que la Generalitat hace las cuentas es peculiar. Se opta siempre por el procedimiento que revela mayor déficit**

4. Las tres estimaciones pueden consultarse en:

<http://www20.gencat.cat/docs/economia/financament/arxiu/financament/bibliografia/Metodologia-balanca-fiscal-Catalunya-Aministracio-central-2002-2005.pdf>

<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf>

<http://www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf>



disponer de datos para todas las regiones españolas y trabajar con un promedio de varios años que suavizará cualquier anomalía puntual. Partiré del saldo medio de cada región durante el período 2001-05 calculado a precios de 2005, que ajustaré para corregir los efectos del ciclo económico por el mismo procedimiento que utiliza la Generalitat y mediré como porcentaje del correspondiente PIB regional en 2005.

Con estos datos, el déficit fiscal de Cataluña fue del 5,24 por cien del PIB, el de Madrid del 10,84 por cien y el de Valencia del 2,04 por cien. Puesto que los niveles de renta per cápita de las tres regiones también eran muy distintos en 2005 (118,4, 130,6 y 92,3 respectivamente, siendo 100 la media española), más que las cifras de déficit per se, lo que tenemos que mirar es la relación entre déficit y renta relativa. Una forma útil de describir esta relación consiste en dividir el déficit fiscal per cápita de cada región por su diferencial de renta per cápita con el promedio español, obteniendo así una especie de tipo impositivo agregado marginal que nos dice qué fracción del diferencial de renta per cápita con la media “se lleva” el Estado desde estas regiones hacia otros sitios. El valor de esta ratio es del 28,5 por cien en Cataluña, el 35,5 por cien en Madrid y el -26,5 por cien en Valencia. Casualmente, el coeficiente catalán coincide casi exactamente con la media ponderada nacional, lo que indica que el sistema fiscal español ni perjudica ni beneficia a Cataluña dado su nivel de renta. Una comparación del saldo fiscal de Cataluña con el de regiones extranjeras con niveles similares de renta relativa al correspondiente promedio nacional también sugiere que el caso catalán no tiene nada de extraordinario. Para un análisis comparado centrado en Estados Unidos puede consultarse mi artículo “¿Cisne negro o pollo del montón? El déficit fiscal catalán en perspectiva”, publicado por el Instituto de Análisis Económico en 2012.

Madrid tendría algún motivo más de queja puesto que el Estado se lleva una parte algo mayor de su *surplus* en relación a la media (lo que por otra parte no es necesariamente malo si pensamos que el sistema impositivo deber ser progresivo). La que sí tiene motivos para poner el grito en el cielo es la Comunidad Valenciana. El contraintuitivo signo negativo de su tipo impositivo simplemente refleja el hecho de que la región tiene un saldo fiscal negativo pese a tener una renta per cápita inferior a la media española, lo que no tiene mucho sentido. Lo mismo se puede decir del País Vasco y Navarra, donde se da la situación opuesta: dos de las comunidades más ricas del país disfrutan de un superávit fiscal que contribuye a incrementar su ya envidiable diferencial de renta con el promedio nacional.

Una vez más, por tanto, no se puede decir que el sistema funcione bien. Los saldos fiscales de algunas regiones españolas son tan problemáticos como sus niveles de financiación. Pero de lo que no se ven signos por ningún sitio es de que el sistema le tenga a Cataluña una especial ojeriza. Tanto en términos de financiación como de saldo fiscal, la región está básicamente donde le toca. Esto es, sin embargo, mucho menos cierto en otros casos. Hay desviaciones muy llamativas sobre lo que sería razonable, tanto al alza como a la baja, en términos de financiación por habitante ajustado o de saldos fiscales regionales que alertan de situaciones injustas que habría que corregir. Algunas de estas excepciones les sientan como una patada en la espinilla a muchos nacionalistas catalanes. Lo entiendo, pero eso no les da patente de corso para inventarse las lacrimógenas historias sobre el expolio con las que buscan enfadar al personal para arrimar el ascua a su sardina.

# Interpretando el modelo de éxito de Cataluña en I+D

**Màrius Rubiralta**

---

**E**n el acalorado debate relativo al derecho a decidir del pueblo de Cataluña sobre su independencia, se corre el riesgo de olvidar aspectos importantes para el futuro de todos como son los derivados de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

La falta de una visión clara en algunos responsables políticos sobre las consecuencias de los recortes presupuestarios en la inversión de la I+D, así como la falta de la necesaria convicción de que en ciencia debería prevalecer la cooperación estratégica entre comunidades autónomas, con la mirada puesta en su internacionalización, dificulta el análisis del papel que ha de desempeñar en el futuro la I+D en el crecimiento económico de Cataluña y de España.

La ciencia ha de mantenerse por encima de cualquier eventualidad independientemente de cual sea, al final, la estructura del Estado. Cataluña ha alcanzado en este ámbito altas cotas de reconocimiento y eficiencia que no deben echarse a perder. Entender cómo se llegó a ese nivel (hubo creatividad, altas miras políticas y científicas y también buenas dosis de cooperación, especialmente con las universidades) puede dar pistas sobre la línea a seguir.

**Màrius Rubiralta**, catedrático de la facultad de Farmacia de la Universidad de Barcelona. En 2012 fue nombrado director del campus de la Alimentación de Torribera en Santa Coloma de Gramenet.

Cataluña es reconocida internacionalmente por su sistema científico, donde deberían prevalecer altas dosis de cooperación entre comunidades autónomas. En un contexto de debate sobre la independencia, hay que seguir siendo exigentes y fomentando sinergias.

---

En el mundo de la ciencia española –y por tanto también de la universidad– se ha extendido la percepción de que la ciencia en Cataluña ha obtenido un elevado reconocimiento internacional. El sistema público de Ciencia y Tecnología de Cataluña ha alcanzado un buen nivel de diversidad y de calidad a partir de las unidades que configuran su estructura, basada en la investigación y el desarrollo tecnológico alcanzado en las universidades, los centros de investigación agrupados en la Institució Cerca (Centres de Recerca de Catalunya), los centros tecnológicos, las grandes infraestructuras científico-tecnológicas, los parques científicos y los hospitales universitarios. Paralelamente, han ayudado mucho a consolidar la percepción de un sistema de ciencia maduro entidades que configuran el cuarto eje de la “cuádruple hélice del conocimiento”: administraciones; universidades/centros I+D+i; sector productivo/empresas; e instituciones sociales de relación como la Fundació Catalana per a la Recerca i la Innovació (FCRi), la Obra Social “la Caixa” y la BioRegión de Cataluña (BioCat).

Quizá lo menos interesante en las actuales circunstancias de crisis socio-económica es quién lidera la inversión pública en I+D+i en toda España, donde Madrid concentra una excelente investigación y buena parte de centros estatales como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Más importante es la evolución en los últimos 15 años, desde 1998 a la actualidad, periodo que puede seguirse mediante la programación estratégica y la evalua-

ción de resultados desde el II Plan de Investigación de Cataluña (1997-2000) hasta el actual quinto Plan de Investigación e Innovación (PRI) de Cataluña, que abarca el periodo 2010-13. Es habitual referirse a logros recientes como el programa Icrea de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (Icrea) o a la madurez de centros de investigación como el Instituto de Ciencias Fotónicas (ICFO) o el Centro de Regulación Genómica (CRG) para explicar esta evolución de éxito. Pero un análisis más profundo de la situación de partida y de ciertos factores catalizadores permiten comprender mejor las

**Hay que recalcar que una parte del éxito de la ciencia catalana se debe a que los gobiernos más recientes respetaron las aportaciones anteriores**

claves que han llevado a la madurez del sistema catalán de ciencia.

Los primeros pasos para estructurar el sistema catalán los dan los equipos de gobierno de las universidades y de la Generalitat al conceptualizar la investigación internacional en grupos de I+D reconocidos mediante la evaluación; incorporar criterios de homologación

en áreas de Humanidades, Derecho y Ciencias Sociales; crear redes de gestión de la investigación y comenzar a ocuparse de los recursos humanos en torno al doctorado. Todo ello da forma al primer intento de planificación estratégica desarrollado en el I Plan de Investigación de Cataluña (1993-96).

Suele aceptarse 1998, momento de desarrollo del segundo plan, como comienzo del periodo de consolidación, porque es entonces cuando se supera el uno por cien del PIB catalán en inversiones de I+D. Entre 1993-96 y 1997-2000, la inversión total en investigación aumentó un 43,8 por cien en el sector privado y un 22,3 por cien en las universidades, pero eso suponía solo el 1,1 por cien del PIB catalán frente al 0,94 por cien del conjunto español y al 1,9 por cien de los 15 miembros de la Unión Europea. La causa estaba sobre todo en el sector privado, excesivamente pequeño y mediano, con una inversión en 2000 del 0,75 por cien del PIB mientras que en la UE alcanzaba ya el 1,24.

En cuanto a recursos humanos, el periodo que termina en 2000 muestra unos 427 grupos de investigación reconocidos que implican unos 8.095 investigadores. En el sector público y privado combinado, se pasa de 15.762 personas dedicadas a la I+D en 1996 a más de 25.000, de las que 14.812 (un

59 por cien) deben considerarse investigadores. El crecimiento de unas 3.800 personas en empresas y 4.000 en universidades pone de manifiesto el notable esfuerzo de la ciencia en ese tiempo.

Lo ocurrido en el periodo 1998-2000 pasa por reconocer a un conjunto de personas con experiencia internacional que coincidieron en la voluntad de dar al sistema un revulsivo y promover instrumentos y estructuras de éxito ya desarrollados en otros países. Entre ellos cabe recordar a los vicerrectores de las universidades catalanas, a algunos promotores de grupos de I+D universitarios y a los directores de los incipientes proyectos de institutos de investigación, especialmente los biomédicos, así como a un grupo de expertos en transferencia de tecnología y conocimiento. Hay que destacar a Joan Rodés, director de investigación del Hospital Clínic de Barcelona en 1997, promotor del Instituto de Investigaciones Biomédicas August Pi i Sunyer (Idibaps) y figura básica para lograr Junto con la Generalitat el acuerdo entre instituciones para crear la denominada Alianza Biomédica de Barcelona (ABB). Este proyecto fue la base de la futura BioCat.

La llegada del profesor Andreu Mas Colell, actual consejero de Economía y Conocimiento de la Generalitat de Cataluña, a la consejería de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (Dursi) en 2000 fue uno de los factores fundamentales del cambio. Ejerció una influencia positiva en la política científica catalana gracias a su paso por el Consejo Europeo de Investigación (ERC). Hay que recalcar que una parte del éxito de la ciencia catalana se debe a que los gobiernos que siguieron al suyo a partir de 2003 (especialmente el primer tripartito) fueron respetuosos con tales aportaciones y avances.

## Buenas prácticas en Cataluña

En la evolución apuntada coinciden un conjunto de iniciativas desarrolladas fundamentalmente desde la Generalitat de Cataluña, pero también desde otras entidades como la Icrea, los Cerca y las propias universidades.

Icrea, dedicada a la contratación de investigadores externos consolidados internacionalmente y a su integración en entidades de investigación o universidades con las que firma convenios, ha obtenido excelentes resultados. Sus contratos, económicamente muy favorables, permiten obtener rápidamente equipos competitivos con elevado grado de productividad científica y financiación internacional. Además, participan en la creación de empresas de base tecnológica basadas en los resultados de su investigación (*spin-off*) o en otras formas de transferencia e innovación. En sus 12 años de vida, el programa

Icrea ha contratado a 294 investigadores. En 2012 se convocaron 20 plazas Icrea (Senior Research Professorship position) obteniéndose 210 solicitudes correspondientes a 28 países. De los actuales contratos Icrea, 49 han obtenido una posición europea en el programa liderado por el ERC.

En cuanto a la fundación del sector público Cerca, actúa como una agencia de financiación que da servicio a centros de I+D asociados a los que se dota de una estructura de gestión y gobernanza ágil y autónoma (contrapuesta a la visión universitaria), con seguimiento estricto de los objetivos estratégicos

**2011: el 26,3 por cien de la inversión estatal en I+D+i correspondió a la Comunidad de Madrid. El 19,84 por cien fue a parar a Cataluña**

previamente establecidos y evaluación de su funcionamiento y resultados. Hay niveles suficientes de financiación y una clara mirada a la incorporación de investigadores internacionales de excelencia que aporten proyectos y fondos. A finales de 2011 formaban parte de dicha agrupación 46 instituciones de investigación y 5.000 investigadores.

Existen otros elementos que influyen de forma especial en la percepción de que ha mejorado la ciencia catalana: grandes infraestructuras científicas; hospitales universitarios de referencia; obtención de recursos competitivos en proyectos de I+D+i; mecenazgo y micromecenazgo; alto nivel de internacionalización de la investigación pública; cohesión territorial; buena relación entre la I+D público-privada, como muestran los parques científicos; sistema maduro de transferencia de conocimiento y tecnología; y doctorado.

Los hospitales universitarios catalanes han contribuido notablemente a la internacionalización de la ciencia catalana. Hay 18 de estos hospitales en toda España, según el programa de acreditación de tales centros que lleva a cabo el Instituto de Salud Carlos III, dependiente del gobierno español; en la relación de los 10 mejores, publicada el 21 de diciembre de 2012 se encuentran varios catalanes: Idibaps ocupa el primer puesto, Vall d'Hebron el segundo, Idibell el cuarto y Can Ruti-Germans Trias i Pujol el séptimo. Todos ellos se relacionan con la Universidad de Barcelona (UB) y la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

Las memorias anuales del Plan Nacional de I+D+i ponen de manifiesto que tanto la Comunidad de Madrid como Cataluña son muy competitivas en la obtención de recursos. Hay que señalar que en 2011 el Estado español



invirtió en un total de 18.912 actuaciones de I+D+i hasta 3.323,7 millones de euros (un 37 por cien –1.217,8 millones de euros– se concedió mediante subvenciones, el resto fueron créditos). Pese a que de esa cantidad el 26,3 por cien correspondió a la Comunidad de Madrid mientras que el 19,84 por cien correspondió a Cataluña, el éxito en número de proyectos fue muy parecido: 18,5 por cien Madrid por un 20,09 por cien Cataluña.

Es importante también indicar que la sociedad catalana realiza habitualmente una buena valoración de la investigación y de los investigadores. En el campo biomédico, la Fundació La Marató de TV3, iniciado en 1992, recauda anualmente pequeñas aportaciones que se dedican a convocatorias anuales temáticas en el campo de la medicina: en 2009 había logrado repartir 76,98 millones de euros en 535 proyectos; en la convocatoria de 2012 sobre cáncer se obtuvieron más de 10 millones de euros a través del micromecenazgo. También en investigación biomédica (así como en medio ambiente y humanidades) son destacables tanto la financiación de la Obra Social de "la Caixa" como la actividad de mecenazgo de la Fundación Cellex en el Idibaps, o la creación del Centro de Investigaciones Biomédicas Esther Koplowitz en el entorno del Clínic.

## El papel de la universidad

De lo expuesto se deduce que la situación emergente que vive hoy la ciencia en Cataluña tiene causas múltiples entre las que se encuentra el buen nivel de partida existente en los entornos investigadores universitarios. La creación de buenos centros de independientes y bien financiados, análogos en su concepción a los mejores centros europeos, pudo desarrollarse gracias a la respuesta positiva de muchos grupos departamentales que acudieron a las diferentes llamadas. Además, las universidades no dificultaron estas iniciativas a pesar de saber que este proceso fortalecía la estructura del sistema de ciencia de Cataluña pero debilitaba algunos de los mejores departamentos y centros, ya que los mejores grupos escogidos salían inicialmente de ellos.

Existe en España una gran controversia acerca de la posición de las universidades españolas en los diferentes *ranking* internacionales. Generalmente se desprecia la calidad de nuestras universidades con la indicación de que no hay ninguna universidad entre las 100 primeras del mundo, sin realizar una valoración comparativa entre los modelos y niveles de financiación.

El rector de la Universitat Rovira i Virgili, Francesc Xavier Grau, ha analizado la posición de las universidades catalanas en el contexto español y

europeo, así como la posición del sistema universitario español. También la European University Association (EUA) ha desarrollado un reciente análisis de los *ranking* actuales con sus limitaciones y ventajas y ha promovido conjuntamente con la Comisión Europea un modelo propio (European Ranking) que se extenderá próximamente en la UE.

En todos los *ranking*, las universidades catalanas se hallan en las posiciones de cabeza entre las españolas, lo que permite reconocer la buena visibilidad internacional de las mismas. Así, en el tradicional *ranking* global ARWU (Academic Ranking of World Universities) hay en 2013 tres universidades catalanas entre las 10 primeras españolas: UB en la posición 201-300, UAB en la 201-300 y Universitat Pompeu Fabra (UPF), en la 301-400. En el QS World Ranking 2012 encontramos cuatro universidades catalanas entre las siete primeras: UAB en la posición 176 de las 700 mejores, UB en la 187, UPF en la 266 y Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), en la 350.

El estudio RI3 SCImago, de la Universidad de Granada, pondera las publicaciones científicas de las universidades iberoamericanas y su impacto en el periodo 2006-10. Refleja que las universidades catalanas se hallan en cabeza de las 10 mejores universidades iberoamericanas, con la UB en cuarta posición (15.290 artículos) y la UAB en séptima (13.262), además de situar la UPC como décimoquinta universidad española en el *ranking* (11.068 artículos).

Recientemente, *The Times Higher Education* ha ofrecido una comparativa considerando solo universidades jóvenes, con menos de 50 años desde su creación. La UAB se encuentra en la posición 22, seguida de la UPF en el puesto 25. La UPC se halla en la posición 99 como sexta española, detrás de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), la Universidad de Vigo (Uvigo) y la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). *Nature*, la prestigiosa revista científica internacional, ha publicado recientemente una lista Global Top 200 donde aparece la UB en la posición 148 y el Instituto de Ciencias Fotónicas (ICFO) de Cataluña en la posición 167.

## Conclusiones

La percepción de que el sistema de ciencia y tecnología de Cataluña ha conseguido introducirse como modelo internacional homologado se halla ampliamente extendida debido a la existencia de realidades objetivas y a una adecuada política de comunicación interna y externa. Sin embargo, el papel de las universidades catalanas en este proceso ha sido más determinante que lo que formalmente se indica.

El ecosistema de conocimiento e innovación generado tiene una gran riqueza y diversidad y equilibra los tres ejes del llamado “triángulo del conocimiento” (educación, investigación, innovación). La diversidad de instrumentos innovadores –como el programa Icrea, los Campus de Excelencia Internacional (CEI) o los doctorados industriales- se complementa con estructuras como los Cerca o los entornos de innovación que representan los parques científicos y las grandes y medianas infraestructuras científicas.

Sin embargo, el éxito logrado en estos 15 años podría revertirse si la gestión de la actual crisis económica y las obligadas reducciones presupuestarias se concentran en las universidades públicas. No hay que olvidar que su función actual se encuentra en la formación de los futuros graduados y doctores y en su futura labor, pero también en la creación de nuevo conocimiento y en su aplicación para mejorar la competitividad del sector productivo a través de la innovación. Priorizar la financiación de la I+D de excelencia en los Cerca olvidando la necesidad de mantener la I+D universitaria lo más elevada posible, es un error que se explica solo por el insuficiente conocimiento de cómo se ha llegado a esta situación de éxito y qué papel positivo ha desempeñado la universidad.

Seguramente, la forma de abordar la actual situación es no agrandar la brecha entre la I+D de la universidad y de los centros de investigación de la Generalitat, sino manteniendo la actual política de exigencia y autonomía, encontrando la fórmula de adscripción de cada centro a un campus o entorno de conocimiento y por ello de universidad. El objetivo es que existan sinergias entre todos los investigadores de los centros de investigación y las universidades (por ejemplo a través del acuerdo de coparticipación institucional en la autoría de las publicaciones), con lo que mejoraría la visibilidad de las universidades y su posición en los *ranking* internacionales.

Paralelamente, el esfuerzo del país por financiar el programa Icrea debería transformarse, en un momento avanzado de la carrera de cada investigador, en oportunidad para incorporar dichos investigadores a las plantillas universitarias, con el fin de combinar las tareas de investigación con actividades de formación en todos los niveles. Con ello se abordaría de forma inteligente el cambio generacional de nuestras universidades, especialmente las más históricas.

No te pierdas ni una.  
Suscríbete a los boletines de **politicaexterior.com**

The collage features several elements from the politicaexterior.com website:

- Website Header:** Logo of ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR, navigation menu (PORTADA, ACTUALIDAD, etc.), and search bar.
- Article Previews:**
  - #ISPE: Versión árabe del mito de Sísifo** (08 / SEP / 2014): Preview of an article about the 50th anniversary of the Sabal operation.
  - #PolExt161: Cuba, Escocia, Internet y más...** (08 / SEP / 2014): Preview of an article about Cuba's changing media landscape.
  - Nacionalismo en Moscú: ¿En q...** (08 / AGO / 2014): Preview of an article about Vladimir Putin's interview.
  - La política no es para aficionados... ¿ni para intelectuales?** (08 / AGO / 2014): Preview of an editorial by Michael Ignatieff.
- Book Cover:** "FUEGO Y CENIZAS" by Michael Ignatieff, subtitled "ÉXITO Y FRACASO EN POLÍTICA".
- Article Text:** A paragraph from the Ignatieff article: "Asumir un fracaso siempre es difícil. Lo es más cuando uno posee un alto -y justificado- concepto de sí mismo como es el caso de Michael Ignatieff, profesor en la Universidad Harvard, escritor, periodista y pensador internacionalmente reconocido. El fracaso de Ignatieff viene precedido de una quema a fuego lento, alimentada por traiciones, propaganda sucia y el desconcertante facilismo que exige la política. Su serena aceptación del fracaso dió mucho en su favor. En *Fuego y cenizas* no sólo lo reconoce, sino que explica las razones que lo orquestaron: entre ellas, la primera, volver al país de origen después de 30 años fuera y pensar que eres la persona adecuada para dirigirlo."

Boletines periódicos de:

- Nuestras revistas
- Los libros que deberías leer
- Destacados de la web
- Lo mejor del #ISPE

**politicaexterior.com**

Lo que hace lustros resonaba como una queja por agravio fiscal ha terminado convertido en el desencuentro político más importante para España en sus últimos 35 años. Cataluña ya no solo quiere ajustar cuentas en el sentido estrictamente financiero de la expresión, quiere ser repensada y reformulada desde la base. Y ha decidido resumir su malestar en una meta: independencia.

Esconder la cabeza ante el reto no ha funcionado ni funcionará. Recurrir al no por el no, a enrevesados argumentos legales, al populismo o a la bajeza dialéctica tampoco. Es el debate de altura, la política con mayúsculas, lo único que puede permitir el encuentro. La historia es generosa en ejemplos de situaciones que se consideraban irresolubles pero que finalmente se resolvieron con un pacto. Sin ir más lejos, tantas guerras han acabado con algún tipo de acuerdo. Cataluña no tiene por qué ser una excepción. Escuchar con atención todas las posiciones y dialogar con mesura y afán de entendimiento deben ser las máximas. Esperamos que estos textos contribuyan a un debate inteligente y sensible donde lo primero es comprender la visión desde todos los ángulos.

***Lo que más me inquieta es que en España todos se preguntan:  
¿qué va a pasar? Casi nadie se pregunta: ¿qué vamos a hacer?***

*Julián Marías*