



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

El modelo catalán: ¿una metáfora para Europa? Nacionalismo y nueva *governance* a finales del siglo XX

Paola Lo Cascio



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

DEPARTAMENT D'HISTÒRIA CONTEMPORÀNIA
UNIVERSITAT DE BARCELONA

PROGRAMA: MÓN CONTEMPORANI
BIENNI: 1999-2001

**EL MODELO CATALÁN: ¿UNA METÁFORA
PARA EUROPA?**

**Nacionalismo y nueva *governance* a finales del
siglo XX**

DOCTORANDA: PAOLA LO CASCIO
DIRECTOR: PROF. AGUSTÍ COLOMINES i COMPANYYS

Barcelona, 2005

A Mar.

ÍNDIX

Introducció.....	p.1
------------------	-----

PARTE PRIMERA CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA CATALANA DEL POSTFRANQUISMO

CAPÍTULO PRIMERO LA AUTONOMÍA CATALANA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL *ESTATUT*

1.1 El Estado de las Autonomías.....	p.12
1.2 Las fuentes constitucionales de la autonomía: el art.2 y el Título VIII.....	p.14
1.3 El <i>Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> : el proceso de redacción del primer texto.....	p.22
1.4 La discusión en las Cortes sobre el proyecto y las enmiendas.....	p.36
1.5 El referéndum.....	p.43
1.6 El texto definitivo.....	p.48

CAPÍTULO SEGUNDO LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA Y LAS RELACIONES CON EL GOBIERNO CENTRAL

2.1 Las actuaciones de la Generalitat preautonómica y las primeras transferencias.....	p.60
2.2 Las elecciones de 1980.....	p.66
2.3 El impulso del primer gobierno autonómico.....	p.77
2.4 El 23-F, los pactos autonómicos y la crisis de la LOAPA.....	p.85
2.5 <i>L'Operació Reformista</i>	p.98
2.6 Las relaciones con los gobiernos socialistas de mayoría absoluta: entre alta conflictividad institucional y consenso en los grandes temas.....	p.110
2.7 El pacto de legislatura entre CiU y PSOE.....	p.118
2.8 El pacto del Majestic.....	p.123

CAPÍTULO TERCERO LA FINANCIACIÓN DE LA AUTONOMÍA

3.1 La financiación en el Estatuto.....	p.130
3.2 La discusión y la aprobación de la LOFCA.....	p.146
3.3 La financiación en el período transitorio (1980-1986).....	p.155
3.4 El acuerdo para la financiación definitiva: un sistema fundamentado en las transferencias.....	p.164
3.5 La prolongación del acuerdo para el quinquenio 1992-1996 y la guerra del 15%.....	p.173
3.6 El pacto del Majestic y el modelo de financiación para el período 1997-2001.....	p.180
3.7 El Pacto Fiscal y el sistema de financiación vigente.....	p.188

CAPÍTULO CUARTO

AUTONOMÍA Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

4.1 De las <i>veguerías</i> feudales a las comarcas republicanas. Elementos para un análisis de la organización del territorio en Catalunya.....	p.199
4.2 Las comarcas: mito o realidad?.....	p.206
4.3 Marco legal y lucha política. La ley de Diputaciones de 1980.....	p.213
4.4 Las posiciones de los partidos con respecto a la cuestión territorial. La propuesta de la Provincia Única.....	p.222
4.5 Discusión y aprobación de las <i>Lleis d'Organització Territorial</i> de 1987.....	p.230
4.6 La supresión de la CMB: la guerra de las guerras.....	p.237
4.7 La instauración de las comarcas y el mapa de los entes locales catalanes: innovación, ineficacias, competitividad política.....	p.249
4.8 Los proyectos de reforma.....	p.261

PARTE SEGUNDA

UNA APROXIMACIÓN A CUATRO IMPORTANTES POLÍTICAS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: LENGUA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN, SANIDAD, EDUCACIÓN, PROYECCIÓN EXTERIOR.

CAPÍTULO QUINTO

LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS Y SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

5.1 La lengua en la Constitución y en el <i>Estatut</i>	p.275
5.2 Las primeras medidas de la Generalitat.....	p.291
5.3 El debate y la aprobación de la LNLC.....	p.298
5.4 El desarrollo del proceso de normalización entre 1980 y 1988: enseñanza; administración; medios de comunicación.	
5.4.1 Enseñanza.....	p.318
5.4.2 Administración.....	p.340
5.4.3 Medios de comunicación.....	p.356
5.5 Los intentos de reforma de la LNLC.....	p.382
5.6 La <i>Llei de Política Lingüística</i> de 1998.....	p.393

CAPÍTULO SEXTO

LAS POLÍTICAS SANITARIAS

6.1 La situación de la sanidad en Catalunya a finales de los años 70 y el mapa sanitario de 1979.....	p.422
6.2 La construcción de modelo sanitario catalán a lo largo de los años 80.....	p.431
6.3 La institucionalización del modelo: el debate y la aprobación de la <i>Llei d'Ordenació Sanitaria de Catalunya</i>	p.448
6.4 Las modificaciones introducidas con la reforma de 1995 y la culminación del modelo.....	p.459
6.5 Balance, límites y perspectivas del sistema.....	p.470

CAPÍTULO SÉPTIMO

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

7.1 El mundo de la escuela en Catalunya durante la transición: carencias estructurales, resistencia cultural e innovación pedagógica.....	p.476
7.2 La aprobación de la LOECE, las transferencias y las primeras actuaciones de la Generalitat.....	p.488
7.3 La apuesta definitiva para un sistema mixto: la ley del CEPEPC y el decreto CEDIP.....	p.498
7.4 El debate sobre la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en Catalunya y la actuación de Minoría Catalana.....	p.503
7.5 El desarrollo de la LODE en Catalunya y el fortalecimiento de una política educativa autónoma.....	p.518
7.6 Las políticas educativas de la Generalitat en los años 90: aplicación de la reforma escolar, desarrollo de las universidades catalanas y liberalización del sistema educativo.....	p.524
7.7 Los años de colaboración con el Partido Popular. ¿Hacia un nuevo modelo escolar?.....	p.533

CAPÍTULO OCTAVO

LAS POLÍTICAS DE PROYECCIÓN EXTERIOR

8.1 Entre autoorganización y instrumentos de intervención institucional: de los cursos europeos al <i>Patronat Català Pro Europa</i>	p.543
8.2 Atando cabos: Catalunya y la formación de las organizaciones del movimiento territorial.....	p.552
8.3 A la cabeza del movimiento territorial europeo.....	p.566
8.4 El primer Comité de las Regiones de Europa y el intento de reforma.....	p.574
8.5 ¿Bruselas vía Madrid?.....	p.588
8.6 La excepción que confirma la norma: el <i>Centre Unesco de Catalunya</i>	p.600

Conclusiones.....	p.618
-------------------	-------

Archivos consultados.....	p.637
Entrevistas realizadas.....	p.637
BIBLIOGRAFÍA.....	p.638

Introducción

La especificidad y la originalidad del conjunto político e institucional de la Catalunya autónoma del postfranquismo han sido reconocidas a nivel estatal y a nivel internacional como un ejemplo exitoso de cómo una colectividad nacional ha podido alcanzar cotas de realización política sin marco estatal propio. Tal ha sido el consenso en torno a este punto que incluso la expresión *modelo catalán*, empleada para referirse al sistema político e institucional procedente de la experiencia vivida por las instituciones y la sociedad catalana en los últimos veinticinco años, se ha ido extendiendo y asentando tanto en el lenguaje periodístico como en el lenguaje más culto.

Las contribuciones más importantes a la comprensión de este fenómeno, de sus características y de sus actores más importantes han procedido fundamentalmente desde el ámbito de las ciencias sociales y políticas, de las ciencias jurídicas y económicas y finalmente – aunque a diferente nivel– del periodismo de investigación.

En línea general, la bibliografía disponible se podría dividir en tres grandes grupos: los estudios de carácter general; los estudios sectoriales, centrados en uno u otro aspecto relativo a la realidad política y institucional del país; y por último, las contribuciones – fundamentalmente procedentes del periodismo de investigación– centradas en los actores más destacados de la vida política catalana del último cuarto del siglo XX, y en particular sobre la figura de Jordi Pujol.

Los prismas y las perspectivas de observación de quien se ha acercado a partir de cualesquiera de las tres modalidades indicadas han sido diferentes, dependiendo del objeto concreto de la investigación, de la procedencia disciplinar del autor y principalmente del público a quien estaban dirigidos los estudios.

En el primer grupo, los análisis de carácter general, quizás ocupe el lugar más destacado el volumen colectivo dirigido por Miquel Caminal y Jordi Matas Dalmases, titulado *El sistema polític de Catalunya*¹, que representa, a día de hoy, la más completa radiografía del sistema surgido a partir de la carta estatutaria de 1979. Con vocación de ser un manual universitario, analiza diversos aspectos que van desde la estructura de la sociedad catalana y los sentimientos de pertenencia de sus ciudadanos hasta los movimientos sociales, el sistema de partidos y las dinámicas electorales, el edificio institucional y administrativo, la organización territorial, las relaciones financieras con el Estado y el encuadramiento europeo de Catalunya. Por otra parte, vale sin duda la pena mencionar en este primer

¹ M. CAMINAL y J. MATAS DALMASES: *El sistema polític de Catalunya* Tecnos Madrid: 1998.

grupo, el volumen colectivo dirigido por Joan Subirats y Ricard Gomà, titulado *Govern i polítiques públiques a Catalunya*². Quizás más orientado a un debate entre especialistas, se ha centrado en el intento de trazar un balance de conjunto de las políticas públicas seguidas por las instituciones autonómicas de 1980 a 2000. Los aspectos tratados a lo largo de los dos volúmenes que componen la obra son diversos, desde las políticas de más relieve político y presupuestario que han caracterizado la acción de la Generalitat —la política educativa y la sanidad, por ejemplo— a políticas quizás menos implementadas pero de claro interés para el futuro, como las políticas medioambientales, las políticas sociales y de inmigración o las políticas energéticas. Sin embargo, aunque ofrezca una importante mirada retrospectiva sobre la realidad política y administrativa catalana, la seña característica de esta importante y vasta contribución parece ser la proyección hacia el futuro. En más de un caso —sobre todo con referencia a los campos en los cuales ahora la Generalitat dispone de pocas o nulas competencias—, al lado del análisis sobre lo que las instituciones autonómicas han hecho en el pasado, aparecen sugerencias con respecto a la dirección hacia donde los autores creen que es preciso avanzar.

También el análisis comparado de la experiencia catalana con respecto a situaciones político-identitarias juzgadas similares, o como mínimo confrontables, ha tenido en los últimos años un auge importante. En este sentido, siempre desde el campo de la ciencia política, ha habido quien ha puesto el acento más sobre los aspectos ideológicos, como en el caso de la celebrada discípula de Anthony D. Smith, Montserrat Guibernau³, o el estudioso británico Michael Keating⁴, y quien ha elegido el prisma jurídico y constitucional, como Ferran Requejo y Enric Fossas, con su ya celeberrimo estudio sobre el federalismo asimétrico⁵. Finalmente, entre las contribuciones de carácter general, vale la pena citar aquí el libro colectivo *Memoria de Cataluña*, aparecido primero en fascículos y después en forma de volumen y publicado por el periódico *El País* a lo largo de 1997⁶. Sin carecer de la estructura propia de una obra científica —como mínimo en la definición de los temas analizados—, representa en todo caso una contribución periodística y divulgativa que intenta tocar los ejes claves de la situación política catalana de 1977 hasta 1996.

² J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* UB/UAB Barcelona: 2001.

³ M. GUIBERNAU i BERDUM: *Los Nacionalismos* Ariel Barcelona: 1996 De la misma autora: *Nacions sense estat. Nacionalisme i diversitat en l'era global* Columna Barcelona: 1999 y *El Nacionalisme català: franquisme, transició i democràcia* Pòrtic, Barcelona: 2002.

⁴ M. KEATING: *Naciones contra el Estado: el nacionalismo de Catalunya, Québec y Escocia* ARIEL Madrid: 1996.

⁵ F. REQUEJO y E. FOSSAS: *Asimetría federal y estado plurinacional* Trotta Madrid: 1999.

⁶ AA.VV.: *Memoria de Cataluña. Del regreso de Tarradellas hace 20 años al pacto Pujol-Aznar* El País cop. Barcelona: 1997

El segundo grupo de contribuciones, el de los estudios sectoriales, constituye el más numeroso, diverso y, a la vez, más rico. Desde la vertiente de la ciencia política, se ha podido contar con una buena cantidad de estudios monográficos dedicados a diversos aspectos importantes de la acción de gobierno de la Generalitat. La lista sería larga y se remite, para una panorámica, a la bibliografía ajuntada a este trabajo. Quizás valga la pena citar aquí, por la importancia de la política en cuestión, por la gran cantidad de informaciones proporcionadas y por la especial sugerencia de sus paradigmas interpretativos, los estudios llevados a cabo por Jordi Argelaguet, relativos a las políticas de normalización lingüística⁷, y el análisis de las políticas europeas de la Generalitat, llevada a cabo por Ruth Elisa Roller⁸.

También han sido muchos los estudios publicados a lo largo de los años que se han ocupado del modelo de desarrollo económico catalán y de las relaciones económicas entre Catalunya y el estado, así como, más en concreto, del sistema de financiación. En este cuadro, destacan la verdadera crónica de la economía y de las finanzas de la Catalunya de los últimos veinticinco años realizada por Francesc Cabana, aparecida recientemente⁹, y los estudios más técnicos pero no menos comprensibles de L. Manuel Alonso González¹⁰, y, sobre todo, del profesor Antoni Castells i Oliveres¹¹.

Por otra parte, ha sido objeto de especial atención para los estudiosos la propia configuración jurídico-constitucional del estado surgido de la carta de 1978, y las fuentes normativas de la autonomía catalana. En este sentido, revisten una importancia destacada los trabajos de Miguel Ángel Aparicio¹² y, sobre todo, la monumental obra colectiva relativa al estatuto de autonomía, realizada por los mejores juristas catalanes y publicada por el Institut d'Estudis Autònoms a principio de los años 90¹³.

⁷ J. ARGELAGUET i ARGEMÍ: *Partits, llengua i escola: anàlisi de la política lingüística de la Generalitat de Catalunya en l'ensenyament obligatori: 1980-1995* Mediterrània, Barcelona: 1999. Del mismo autor *El procés d'elaboració de la Llei de Política lingüística* Mediterrània, Barcelona: 1998.

⁸ R. E. ROLLER: *Catalonia and the European integration: a regionalist strategy for nationalist objectives*. Tesis de PHD de la LSE: 1999. Inédito.

⁹ F. CABANA i VENCELLS: *25 anys de llibertat, autonomia i centralisme: 1976-2000. Una visió econòmica* Pòrtic Barcelona: 2002.

¹⁰ L. M. ALONSO GONZÁLEZ: *La hisenda de Catalunya en el sistema de finançament autonòmic* IEA, Barcelona: 2003.

¹¹ A. CASTELLS i OLIVERES: "Les relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: algunes reflexions en el context europeu" en: AA.VV.: *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica a revisar* Proa Barcelona: 1998 pp.127-150.

¹² M. A. APARICIO: *Introducción al sistema político y constitucional español* Ariel, Barcelona: 1994. Del mismo autor: "Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político", en: M.A. APARICIO (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* Cedecs, Barcelona 1999 págs. 32 e ss.

¹³ AA.VV.: *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña* Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona: 1991.

Varios investigadores se han interesado —sobre todo desde la ciencia política, la sociología e incluso la antropología—, por el análisis de las prerrogativas ideológicas, la estructura y el comportamiento electoral de las fuerzas políticas catalanas mayoritarias. En este sentido, sin duda tienen un lugar destacado los estudios llevados a cabo por Miquel Caminal relativos a todos los grandes partidos catalanes¹⁴ y los realizados por el Equipo de Sociología Electoral de la Universitat Autònoma de Barcelona, centrados más concretamente en las dinámicas electorales¹⁵. Por otra parte, se puede contar también con poderosas monografías, como la realizada ya hace unos años por Gabriel Colomé sobre el partido de los socialistas catalanes¹⁶, la más reciente historia de ERC coordinada por Ramón Alquézar, Enric Marín y Mercè Morales¹⁷ y la más orientada a la antropología de Carme Cebrián, dedicada al PSUC¹⁸. Sin embargo, la monografía quizás más completa y más útil para la comprensión del desarrollo institucional catalán de los últimos veinticinco años es, en este sentido, la obra colectiva dirigida por el historiador J.B. Culla, dedicada a la coalición CiU y titulada sugerentemente *El pal de paller*¹⁹.

Finalmente, el último grupo de contribuciones es el representado por los ensayos dedicados a los personajes más destacados de la vida política catalana de los últimos veinticinco años, y, en particular a Jordi Pujol. En este sentido, la mayor parte de las contribuciones han procedido del mundo del periodismo de investigación. Reseñar aquí y ahora la enorme cantidad de títulos existentes sería imposible. Quizás valga la pena destacar dos: la biografía atípica pero rica en informaciones del President Pujol realizada por el actual director de *La Vanguardia*, José Antich, titulada *El Virrey*²⁰, y finalmente, *Ara sí que toca!* del periodista Francesc-Marc Álvaro²¹. Ésta última obra, además de ofrecer un retrato magistral de los últimos años del liderazgo del fundador y dirigente de Convergència Democràtica, constituye una verdadera mina de informaciones relativas a los protagonistas, las sensibilidades y los equilibrios internos de la coalición nacionalista CiU a lo largo de sus últimos mandatos al frente de la Generalitat y proporciona una interesante lectura de los

¹⁴ M. CAMINAL BADIA: *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya* Empúries, Barcelona: 1998.

¹⁵ R. M^a. CANALS [et al.] (EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL DE LA U.A.B.): *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundació Jaume Bofill Barcelona: 1981. De los mismos autores: *Atlas electoral de Catalunya 1982-1988* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1990.

¹⁶ G. COLOMÉ: *El Partit dels Socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)* Edicions 62 Barcelona: 1989.

¹⁷ R. ALQUÉZAR i ALIANA (coord.): *Esquerra Republicana de Catalunya: 70 anys d'Història (1931-2001)* Columna, Barcelona: 2001.

¹⁸ C. CEBRIÁN: *Estimat PSUC* Empúries, Barcelona: 1997.

¹⁹ J.B. CULLA i CLARÀ (coord.): *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya 1974-2000* Pòrtic Barcelona: 2001.

²⁰ J. ANTICH: *El Virrey* Planeta, Barcelona: 1994.

²¹ F. M. ÁLVARO: *Ara sí que toca! Jordi Pujol, el pujolisme i els successors* Edicions 62 Barcelona: 2003.

mecanismos estratégicos que llevaron a la afirmación del actual *leadership* del nacionalismo moderado.

La lista de los estudios –científicos o divulgativos– que a lo largo de los últimos años han analizado bajo diferentes perspectivas aspectos relacionados con lo que se ha definido genéricamente como el *modelo catalán* es, pues, realmente larga y evidentemente excede las breves menciones aquí realizadas. Sin embargo, si se exceptúan los últimos dos volúmenes de la prestigiosa y monumental *Història de Catalunya*, realizados por Borja de Riquer y J. Maluquer de Motes²², falta a día de hoy un ensayo de carácter histórico que analice la consolidación institucional de la Catalunya autónoma y las políticas realizadas por su institución más importante a lo largo del ciclo político caracterizado por los veintitrés años de gobierno nacionalista. Intentar avanzar por este camino, a través de un estudio que pueda cumplir con la doble exigencia de profundización del análisis de los procesos políticos asociados a la acción de gobierno a lo largo de los años y de síntesis contextualizada de la etapa considerada, es al mismo tiempo la razón de ser y el objetivo último de esta tesis.

El tipo de comprensión de cualquier realidad depende, en definitiva, de los elementos que se consideran necesarios para su análisis y, sobre todo, de los objetivos para los cuales se decide investigar justamente esa realidad. En este sentido, los estudios procedentes de la ciencia política, sin conducir evidentemente a resultados unívocos, tienen como objetivo último una comprensión sistémica de la realidad, que haga de ella un elemento fungible, comparable y, por lo tanto obligatoriamente más dependiente de algunos factores juzgados determinantes y substancialmente inalterados a lo largo del tiempo. En el caso que nos ocupa, el análisis de corte esencialmente politológico de la realidad catalana ha significado, por ejemplo, centrar la atención en los resultados de la labor ejecutiva del Govern de la Generalitat en términos de eficacia administrativa y de rendimiento institucional.

Por otra parte, los estudios de carácter sectorial, si bien algunos de ellos han conseguido introducir importantes perspectivas de complejidad tanto temporal como de interrelación, por su propia naturaleza no han salido de óptica de la explicación de un elemento entre otros muchos de los que han contribuido a la plasmación de la realidad política y institucional catalana tal y como hoy la conocemos.

Por último, los estudios que han centrado su atención sobre los personajes más destacados, y en particular sobre la figura de Jordi Pujol, han sabido enfocar y subrayar la importancia de aquella relación indudablemente existente entre todo un ciclo de la vida política y

institucional del país y el pensamiento y la acción del dirigente catalán más relevante y determinante de la segunda mitad del siglo XX. La lectura del desarrollo político, institucional y nacional de la Catalunya autónoma como un epifenómeno de la afirmación del *pujolismo* como sistema e incluso —se ha llegado a teorizar— como régimen, ha tenido tempranos defensores²³. Sin embargo, sin dejar de ser una perspectiva fecunda y sugerente, parece substancialmente insuficiente para explicar procesos de cambio que han interesado al conjunto del sistema político-institucional y de la sociedad catalana.

Intentar ofrecer un análisis de la experiencia política y institucional identificada con el nombre de *modelo catalán* y de las políticas de gobierno a ella asociadas a partir de un planteamiento histórico es, en este momento, extremadamente difícil y, —quien escribe es conciente de ello— altamente arriesgado. Centrándose en momentos cercanos en el tiempo, los temas y los debates aquí analizados son objeto más de tertulias radiofónicas que de tesis doctorales, y aún menos de tesis de historia.

Pero aceptando todos los riesgos que esto conlleva, se ha creído que es justamente un enfoque metodológico histórico el que más puede contribuir a integrar una visión, quizás demasiado fragmentaria y a la vez estereotípica, de lo que ha representado y representa la experiencia política de la Catalunya autónoma en la larga etapa de gobierno nacionalista.

La propuesta que se avanza en este trabajo es empezar por considerar el *modelo catalán* como un fenómeno complejo determinado por el tiempo y por el espacio: por encima de cualquier otra cosa, como el fruto de la acción combinada en el tiempo de diferentes y diversos actores y del contexto político en el cual éstos —y en primer lugar la coalición nacionalista que ha gobernado durante más de veintitrés años— están insertados. En otras palabras, se ha querido privilegiar expresamente lo que el historiador norteamericano J. L. Gaddis ha definido como un método de investigación ecológico, que intenta explicar los procesos a partir de la idea de que no existen variables dependientes sino únicamente interdependientes²⁴.

El objetivo de esta tesis ha sido, pues, intentar contar con toda la complejidad planteada en una investigación de este tipo, sin considerarla un estorbo a la comprensión. Al contrario, se ha intentado valorizarla y buscar una síntesis que se alejara lo más posible de las simplificaciones.

Ciertamente, a la hora de realizar un estudio de estas características y con estas premisas metodológicas, el primer problema con el cual se ha topado ha sido, sin duda alguna, el del

²² B. DE RIQUER y J. MALUQUER DE MOTES: *La Catalunya autonòmica 1975-2003*. Colección Història de Catalunya Voll. 9-10. Edicions 62 Barcelona: 2003.

²³ J. LORÉS: *La transició a Catalunya 1977-1984* Empúries Barcelona: 1985.

exceso de fuentes. Sin dejar de ser éste un elemento común a la mayoría de los estudios de historia contemporánea y todavía más de los estudios de la historia de las instituciones contemporáneas, en este caso, la tarea de selección de las fuentes y de los temas a considerar ha sido especialmente dura.

Si bien se han tenido en cuenta las contribuciones bibliográficas existentes, se ha apostado por valorizar las infinitas fuentes primarias con las cuales se puede contar. Por esta razón han recibido una atención privilegiada en la génesis de este trabajo las análisis de la prensa, de la legislación, de la jurisprudencia constitucional, de la documentación de la administración, de los partidos políticos y de las fuerzas sociales, las entrevistas a testigos cualificados, y por encima de todo, las actas parlamentarias. Se puede encontrar una lista del material bibliográfico y de los archivos consultados, así como de las entrevistas realizadas a lo largo de la investigación, al final de estas páginas.

Por lo que se refiere a los temas escogidos, el criterio adoptado ha intentado cumplir con la exigencia tanto de realizar una profundización, como de proporcionar una síntesis que, en su inevitable parcialidad, pudiera ser mínimamente significativa. En esta óptica, se ha optado por dividir el trabajo en dos partes.

Una primera parte se dedica al análisis de la consolidación y del desarrollo institucional de la autonomía catalana del postfranquismo durante la etapa de gobierno nacionalista. Después de unas primeras páginas introductorias dedicadas a los procesos y los debates que dieron origen a las fuentes normativas de la autonomía —la Constitución y el Estatut—, se ha centrado la atención en la consolidación de la Generalitat estatutaria y las relaciones de ésta con el poder central. En esta primera parte también se centra el interés en los debates asociados a la financiación de las instituciones autonómicas y a la organización interna del territorio catalán. Se ha creído que ambos temas hayan sido centrales en la propia definición del edificio político e institucional de la Catalunya autónoma.

La segunda parte, en cambio, se detiene a examinar los debates asociados a la formulación y a la aplicación de la acción de gobierno de la Generalitat presidida por Jordi Pujol entre 1980 y 2003. El análisis se ha conducido tomando como referencia cuatro campos fundamentales: lengua y medios de comunicación; sanidad; enseñanza; y proyección exterior.

Dos de ellas —lengua y proyección exterior— han sido históricamente decisivas, estratégicas, en el proyecto de reconstrucción nacional impulsado por la coalición nacionalista a lo largo

²⁴ J. L. GADDIS: *El paisaje de la historia* Anagrama Barcelona: 2004, en especial, págs. 81-103.

de los más de cuatro lustros en que ha ostentado el poder. Por esta razón, sobre todo a la primera, se ha dedicado un análisis extenso y lo más detallado posible.

Se ha creído, por otra parte, imprescindible focalizar la atención en las otras dos —sanidad y enseñanza— porque representan las políticas más importantes desde un punto de vista presupuestario y las que más inciden en la vida diaria de los ciudadanos.

Con estos planteamientos se ha intentado dar respuestas a algunas preguntas de fondo en relación a cómo se ha desarrollado el *modelo catalán*, a qué lo hizo posible, a los debates que acompañaron su definición, a sus características y, sobre todo, al porqué y al cómo se desarrolló con el liderazgo ininterrumpido de una sola fuerza política.

Estos son algunos de los interrogantes a las cuales este trabajo intenta contestar, sabiendo, ya de entrada, que las respuestas serán parciales, complejas y sujetas a objeciones, pero —así se espera— portadoras de nuevas preguntas más sugerentes y más ambiciosas.

Finalmente, un último y obligado pero sincero apunte. Esta tesis doctoral no habría sido posible sin la ayuda y la disponibilidad de muchas personas, dentro y fuera de la Universidad. Un agradecimiento especial para Gemma Torrent, diseñadora *gironina*, mi primer contacto con la Catalunya real. Con sus relatos de niña de la generación de *La Norma* y de *Dallas en català*, y sus broncas bilingües con su novio castellano hablante supo hacerme entender cosas importantes que difícilmente se encuentran en los libros. Otro agradecimiento importante y lastimosamente póstumo para Armand Caraben. Artista de la palabra, del pensamiento y de los fichajes, supo transmitirme la idea de una Catalunya respetuosa consigo misma, moderna, abierta, y discreta y sagazmente universal.

Gracias también a Joan Colomines i Puig, por su amabilidad en dejarme consultar su extenso archivo personal y por su determinación en querer discutir punto por punto, sin escudarse en nuestras diferencias, ya fueran ideológicas o generacionales.

Y un agradecimiento especial también para los archiveros del Parlament de Catalunya, y en particular a la Sra Rosa López. Sin su colaboración, esta tesis sencillamente no existiría.

Muchas son las personas que he tenido la suerte de encontrar en el Departament d'Història Contemporània de la UB, del cual he sido becaria a lo largo de los últimos cuatro años. Gracias al profesor Jordi Casassas por haber apostado por mi trabajo en el Departament, y al también profesor Carles Santacana, sobre todo por nuestras largas conversaciones entre su despacho y el aula de becarios. Gracias también a la profesora Susanna Tavera por haber creído en mis posibilidades, por haberme ayudado en los momentos difíciles y por no haber tenido miedo a mi discutible nivel de inglés.

Gracias al prof. Joan Villaroya, por la franqueza de sus consejos, académicos y personales. Gracias a la profesora Teresa Abelló y al profesor Andreu Mayayo. A la primera por haberme dado consejos decisivos, y por haber seguido, discretamente pero interrumpidamente, mis avatares de investigadora en ciernes. Al segundo, gracias por nuestras conversaciones de política y de historia, de Italia y de Catalunya, y por haber tenido siempre, pero siempre, un momento para explicarme cosas y intercambiar opiniones.

Gracias también a mis compañeros del Departament Albert Palà y Gerard Pedret, con los cuales he compartido largas horas de trabajo, de dificultades y de satisfacciones de la *vida de becario*. Gracias a las insustituibles María José Ramírez Roca y Cristina Mestres. Sin ellas, en mi vida de becaria habría encontrado muchas más dificultades y muchas menos satisfacciones.

Gracias a los profesores y compañeros del Grup d'Estudis d'Història de la Cultura i dels Intel·lectuals (GEHCI) de la UB, que cada dos semanas me han dado la posibilidad de comprobar cómo la cultura catalana ha sido, es y será parte de la cultura propia de los que nos sentimos europeos.

Gracias a todas y cada una de las personas que hacen del Centre d'Estudis Històrics Internacionals (CEHI-UB) y de la Biblioteca Pavelló de la República lugares que cada día hacen trizas las previsiones de aquellas sirenas pesimistas que nos quieren convencer de que es imposible —o, todavía peor, inútil— investigar y tratar de entender nuestro pasado y nuestro presente. Gracias al profesor Antoni Segura y al profesor Rafael Aracil, directores del CEHI, que han querido abrirme sus puertas, poner a mi disposición sus muchos recursos y darme la oportunidad de participar en todas sus actividades. Gracias a Jordi Planes, por haber compartido conmigo sus opiniones, y, especialmente, a Mercè Bruguera, por el apoyo que me ha dispensado a lo largo de todos estos años. Gracias también a aquellas magas de los libros, de las carpetas, de las cajas y de los recursos informáticos que son Lourdes Prades, Lúdia Martínez, Olga Giralt, Fuensanta Marmolejo y Lola Harana. Y gracias sobre todo a Gemma Caballer, por su ayuda constante y indispensable. La profesionalidad y la disponibilidad de todas estas personas, así como la riqueza del fondo del archivo y de la biblioteca CEHI-Pavelló de la República han sido sencillamente imprescindibles para la realización de esta tesis.

Gracias también a Giovanni C. Cattini, compañero de inmersión en la realidad catalana, por la lucidez y la sabiduría de sus consejos. Un agradecimiento especial a José Manuel Rúa y a Queralt Solé: con ellos compartí, a lo largo de estos años, inquietudes y proyectos de los

cuales nació una profunda relación personal y profesional, que espero haber sido capaz de honrar.

Sin preocuparme demasiado de que pueda ser poco original, el (pen)último y el más profundo agradecimiento para el Profesor Agustí Colomines i Companys. En todos estos años ha sido un maestro de historia y —aunque la expresión esté quizás desgastada—, incluso de vida. Su amistad, su ayuda, su competencia, su honestidad intelectual, su rigor, su compromiso con la realidad y su incansable afán de conocer, discutir y razonar sin perjuicios han sido, son y serán para mí dones de incalculable valor. Finalmente, el último agradecimiento, el más importante, es para la persona a quien está dedicada esta tesis. Ella sabe todos los porqués.

PARTE I

CONSOLIDACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA CATALANA DEL POSTFRANQUISMO

CAPITULO PRIMERO

La autonomía catalana en la Constitución y en el *Estatut*

1.1 El Estado de las Autonomías

La doctrina jurídico-constitucional comparada y la ciencia política¹ han ido sistematizando los estados no centralizados básicamente en tres grandes grupos: regionales, federales y confederales.

Los primeros se caracterizan por ser el resultado de una reforma constitucional que afecta generalmente a estados previamente centralizados, y que crea entes administrativos periféricos titulares de competencias legislativas y ejecutivas respecto a algunas materias. Casi nunca los nuevos entes suelen tener competencias judiciales y fiscales. El ejemplo más clásico de este tipo de estados ha sido hasta hace poco Italia.

Los segundos, en cambio, realizan un verdadero desdoblamiento de niveles de gobierno y se pueden caracterizar por ser simétricos o asimétricos, según sean otorgando a todos los territorios los mismos poderes o existan algunos territorios que en virtud de hechos diferenciales o específicos dispongan de más poderes. En ese tipo de organización, el estado central comparte los poderes legislativo ejecutivo y judicial con los entes territoriales sobre la base de una rígida repartición de competencias. A los entes territoriales se les otorga un alto grado de soberanía fiscal y normalmente en el complejo institucional del estado, una de las dos cámaras tiene la función de representar a los distintos territorios de la federación. El ejemplo clásico es Alemania para la versión simétrica y Canadá para la versión asimétrica.

Finalmente, las confederaciones se configuran como la unión de estados soberanos con el objetivo de llegar a fines comunes. De hecho, el confederal no es realmente un tipo de estado, ya que, en el momento de la unión no se realiza la creación de una verdadera única nueva organización estatal, sino una cooperación de grado "superior" entre diferentes estados. En la confederación siempre se admite el derecho de los estados integrantes de rescindir los vínculos de cooperación. Dos ejemplos son la Comunidad de Estados Independientes y la Comunidad del Caribe.

El estado español del postfranquismo, pese a no poder ser considerado bajo ningún concepto un estado centralizado, no parece poderse situar en ningún punto concreto de

¹ Por una panorámica, véase F. REQUEJO y S. WYNANTS: "Democràcia, federalisme i plurinacionalitat: una perspectiva des de Catalunya" en el volumen colectivo dirigido por R. GOMÀ y J. SUBIRATS: *Govern i polítiques públiques a Catalunya* (1980-2000) UB-UAB, Barcelona 2000 pp.38-42; D. LÓPEZ GARRIDO; D.

este esquema. No se puede asimilar al estado regional clásico porque el nivel de autonomía del cual gozan las diecisiete comunidades autónomas es significativamente superior al de las regiones italianas. Siguiendo la letra constitucional, se podría acercar a la organización federal de tipo asimétrico por la existencia de hechos diferenciales y la relativa deshomogeneidad del nivel de competencias de sus comunidades, pero le faltarían en todo caso algunas de las características fundamentales que definen un estado federal: descentralización de las funciones judiciales; soberanía fiscal de los entes federados, verdadera cámara de representación territorial.

En ningún caso se podría considerar una confederación porque se trata indiscutiblemente de una organización estatal única.

Pero sobre todo el estado español no puede entrar en esta clasificación por las mismas características de su Constitución, es decir, por la conciente falta en ella de un modelo acabado de organización territorial.

En el momento de la aprobación de la Constitución, el problema de la superación de la forma de estado centralista franquista, a fin de devolver o conceder una amplia autonomía política a las nacionalidades históricas, representaba una de las cuestiones políticas centrales que iba a condicionar profundamente el éxito de toda la transición democrática.

Y a la emergencia del problema estrictamente político del *encaje* de minorías nacionales presentes en el estado, se respondió con una solución jurídico constitucional lo más dúctil posible. Es decir, se supeditó la coherencia formal (y siendo el caso de una norma, en alguna medida ideológica) del texto y la posibilidad de adaptar al caso español fórmulas ya experimentadas en otros países, a la búsqueda de una fórmula nueva, atrevida por su nivel de indefinición, pero capaz de garantizar un objetivo mínimo: absorber y sintetizar los distintos y contrarios empujes presentes en la compleja situación política española de la transición.

A la exigencia de “congelar” las discrepancias, a la necesidad de encontrar soluciones rápidas y lo menos conflictivas posible, se debe la elección de un modelo abierto, dinámico, cambiante, substancialmente inédito, que al mismo tiempo que intenta dar respuestas a los problemas planteados por la situación política de 1978, busca ante todo la construcción de un marco en el cual tengan cabida las reivindicaciones de corte identitario y político ya presentes y ineludibles, las posibles oscilaciones de los sentimientos de autonomía que los distintos territorios experimentarían a lo largo del tiempo y, finalmente, las resistencias, que

nunca han cesado, a hacer del estado español un estado políticamente descentralizado y plurinacional.

En el texto aprobado en 1978, se encuentran, de hecho, sólo las “normas de partida” del sistema. Serán los estatutos de las comunidades autónomas y las sentencias del Tribunal Constitucional las que vendrán a completar el sistema de las fuentes y a definir el grado de descentralización final del modelo.

Las normas constitucionales se limitan a reconocer la existencia de distintas nacionalidades y regiones dentro del estado y a garantizar el derecho a la autonomía, mediante el art.2, y a indicar las formas de su posible ejercicio mediante las normas contenidas en el Capítulo III del Título VIII. Ambas normas, resultado de un debate durísimo en sede de ponencia constitucional, como se verá, se configuran al momento de su aprobación como normas enunciativas más que programáticas.

Por tanto, pese a que la definición Estado de las Autonomías (o estado autonómico) para indicar el modelo de organización territorial del estado que dibuja la Constitución Española de 1978 se haya afirmado ya a partir de los primeros años 80², esta expresión parece servir más para definir un conjunto de experiencias político jurídicas desarrolladas en los últimos veinticinco años que un modelo de organización territorial fijado por los constituyentes españoles.

1.2 Las fuentes constitucionales de la autonomía: el art.2 y el Título VIII

Ya en el primer anteproyecto presentado por la ponencia encargada de redactar el nuevo texto constitucional³, la conciencia de la existencia de una diversidad y de una pluralidad irreducible de la comunidad que iba a darse a si misma una nueva norma máxima, parecía compartida tanto por Manuel Fraga, representante de AP, como por Jordi Solé Tura, representante del PSUC, atravesando todo el espectro político. Sin embargo, es en el alcance y en las consecuencias políticas de esta reconocida diversidad donde se escenificó el

² Véase J. FERRANDO BADÍA: *El estado unitario, el Federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid: 1978; M. CLAVERO ARÉVALO: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Universidad de Granada, Granada: 1979; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid: 1982; L.VANDELLI: *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*, IEAL, Madrid: 1982; J. LEGUINA VILLA: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid: 1984; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid: 1985; E. AJA et.al: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid: 1985; J. GARCÍA ROCA: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Universidad Complutense, Madrid: 1985; J.J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El estado unitario federal*, Tecnos, Madrid: 1985.

³ La ponencia constitucional estaba integrada por: J.P. Pérez Lorca, M.H. Rodríguez Cisneros, de UCD; Gregorio Peces Barba, del PSOE; Jordi Solé Tura del PSUC; Miquel Roca, de CDC y Manuel Fraga Iribarne de AP. El primer anteproyecto constitucional fue presentado el 5 de enero de 1978. Después del estudio de los motivos de desacuerdo presentados por los grupos parlamentarios, la ponencia publicó un informe, el 19 de abril de 1978, que, de hecho constituye un segundo anteproyecto

desacuerdo entre las diversas tendencias políticas de los constituyentes, desacuerdos que ya se mostraron en la discusión sobre el art.2; la norma que tendría que garantizar el derecho a la autonomía. Dicha norma, en el primer texto rezaba:

"La Constitución se basa sobre la unidad de España y sobre la solidaridad entre los pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la integran"⁴.

La formulación del artículo postulaba la unidad de España como el resultado de un sentimiento de solidaridad que unía pueblos que disponían de diferentes grados de conciencia identitaria, que iban del extremo de la *nacionalidad* hasta el de la *regionalidad*.

La mayor parte de las enmiendas presentadas con relación a esta redacción por UCD y AP se referían específicamente al uso del término *nacionalidad*. Los dos mayores partidos del centro-derecha y de la derecha española, proponían directamente la eliminación del término y su sustitución por el de "patria", reconduciendo la definición de nación española en los cauces clásicos del estado nación. Otras enmiendas, presentadas por el Partido Aragonés Regionalista, pedían la desaparición del término conflictivo argumentando que hubiera podido favorecer discriminaciones para los territorios definidos como "regiones".

Esquemmatizando, se podría decir que el conflicto en torno a la introducción del término "nacionalidad" en el texto constitucional, vio contraponerse por un lado, y como defensores a comunistas y nacionalistas vascos y catalanes (ya fueran de CDC, UDC y PNV o de ERC, de la coalición senatorial izquierdista de la *Entesa dels Catalans* y Euzkadiko Ezkerra) y, con algunos matices, a socialistas⁵; y, por el otro, al PAR y AP, cuyo máximo representante, Manuel Fraga Iribarne, se demostró el más tenaz a la hora de oponerse a la admisión en el texto constitucional del concepto de España como *nación de naciones*, implícito en la primera versión del art.2. Los diputados de UCD expresaban posiciones diferentes entre ellos: algunos se alineaban y incluso se situaban más a la derecha de AP y otros, en cambio, defendían la redacción propuesta⁶. El conflicto fue muy duro, y más de

⁴ Citado en J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza, Madrid: 1984 p.98

⁵ Si el PSC, que por aquel entonces todavía contaba con un grupo parlamentario propio, con una declaración de su secretario Joan Reventós, hablaba de España como un "Estado común basado en la autonomía de nacionalidades y regiones", el grupo parlamentario del PSOE se había pronunciado de manera somera a favor de una fórmula federal. Véase J. JARIA i MANZANO: "La forma del estado en los debates constituyentes", en: M.Á. APARICIO (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* Cedecs, Barcelona: 1999 p. 15.

⁶ Si los diputados García-Margallo y Domínguez García proponían, a través de la enmienda 750, de añadir un segundo párrafo al art.2 que puntualizara que "la nación española no enajena ninguna parte de su territorio, que es único e indivisible ni ninguno de los derechos de soberanía que él ejerce", el diputado Arias Salgado, en la intervención delante de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del 12 de mayo de 1978, manifestaba una opinión totalmente diferente. En la defensa de la inclusión del término "nacionalidades" en el art.2, alegaba cuatro razones: proporcionaría una respuesta al problema de la diversidad, descargaría la presión anticentralista que manifestaban las *regiones* que tenían personalidad propia y diferenciada, sería un instrumento para superar la crisis que vive el estado centralista autoritario y, sobre todo,

una vez llegó a amenazar la supervivencia de un consenso constitucional que al tratar los temas de las nacionalidades y de la autonomía se hizo muy precario. Después de una larga serie de contactos y reuniones entre los grupos políticos, la situación se había encallado en un punto muerto. Se había producido una polarización que hacía difícil encontrar vías de salida. Comunistas y nacionalistas parecían no querer ceder un solo metro en su defensa del reconocimiento constitucional de la pluralidad nacional del estado y, aunque con los matices ya mencionados, el PSOE se había sumado también a esta reivindicación. Por el otro lado, UCD, al quedarse sin la posibilidad de una mediación “hacia el centro” con el PSOE, era incapaz de imponer una línea unitaria, rompiéndose así cualquier posibilidad de diálogo. La resolución del conflicto, como en otros casos durante la redacción de la Constitución, llegó a través de una mediación “al margen” de la sede de la ponencia.

Jordi Solé Tura relata en su *Nacionalidades y nacionalismo en España* que una nueva redacción del art.2 llegó escrita a mano directamente de la Moncloa. En el nuevo texto se podía leer:

“La Constitución se basa en la unidad de España como Patria común y indivisible de los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española”⁷.

Al mantenimiento del término “nacionalidad” correspondía la introducción del término “patria”, reforzado por la introducción de la expresión “nación española”, que se caracteriza por ser única y indivisible. Aunque el nuevo texto se diferenciaba sensiblemente del que se había presentado en el anteproyecto, Fraga se mantuvo firme en su oposición y se declaró en contra. El nuevo texto fue finalmente aprobado, pero la ponencia se reservaba el derecho de corregir las *debilidades sintácticas* ⁸, de las cuales inevitablemente padecía por ser el resultado de una difícil mediación.

El texto que definitivamente se aprobó 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”⁹.

Así como remarcó el mismo Solé Tura¹⁰, tampoco la versión definitiva parece ser un modelo de perfección sintáctica en el campo de los textos legislativos. Al contrario, refleja y no resuelve las contradicciones que se vivieron durante el complejo proceso de su

contribuiría a la adopción de un texto constitucional aceptado en todo el territorio. Véase F. SAINZ MORENO: *Constitución Española. Trabajos parlamentarios vol. I* Publ. Cortes Generales, Madrid: 1980 pág. 469-470 y J. JARIA i MANZANO: “La forma de estado...” op.cit p. 24.

⁷ J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y...* cit. p.99

⁸ J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y...* cit. p.101

⁹ Constitución Española 1978, art.2. Aquí y más adelante se hará referencia a la edición preparada por Luís López Guerra y editada por Tecnos, Madrid en 1999.

aprobación. Si bien se reconoce la existencia y el derecho a la autonomía de distintas nacionalidades y regiones, introduciendo finalmente la idea de que la pertenencia a una nacionalidad no es asociable necesariamente al concepto de estado, la paralela reiteración de la unidad y indivisibilidad de la nación española hace que la norma asuma un carácter fuertemente ambiguo, la definición de la significación *material* de la cual se aplazó, ante la imposibilidad de encontrar un acuerdo satisfactorio, remitiéndola a la discusión sobre el Título VIII del texto constitucional, dedicado a la organización territorial del estado.

Así como era previsible, el debate sobre el Título VIII, evidenciará un nivel de conflicto parecido al que se vivió con el art.2.

Dibujando una especie de mapa de las orientaciones presentes en la ponencia constitucional, se podría decir que la izquierda socialista y comunista se decantaba, aunque con matices diferentes, por un modelo si no federal como mínimo “federalizante”, que extendiera a todo el territorio del estado una autonomía que ya parecía indiscutible para las nacionalidades históricas; UCD no disponía de un proyecto orgánico (los miembros de UCD de la ponencia tenían opiniones diferentes entre ellos respecto al tema) y AP era partidaria de una descentralización meramente administrativa¹¹. En el otro extremo tanto ERC como EE defendían una forma estatal que tendía a la confederalidad, pidiendo la posibilidad de federación entre territorios nacionalmente homogéneos y el derecho de autodeterminación¹².

La posición de los nacionalistas catalanes de CDC en este contexto parecía clara y pragmática: no obstante no se opusieron en principio a formas de autonomía para los demás territorios del estado, se resistían a un cierto federalismo homogenizador de corte socialista y comunista, y tenían como objetivo prioritario garantizar el máximo de autonomía política para las nacionalidades históricas¹³. Esta orientación llevó a más de una vez los ponentes y los diputados nacionalistas a trabar acuerdos con UCD, deseosa de cortar el paso al proyecto de las izquierdas y dispuesta a ceder a cambio en el terreno de la autonomía de las nacionalidades históricas. A complicar el cuadro de una negociación ya difícil contribuyó la falta de un representante vasco en la ponencia constitucional. Esta circunstancia obligó más de una vez los ponentes a experimentar la práctica de las

¹⁰ J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y ...* cit. p. 100

¹¹ La propuesta de Manuel Fraga fue, a lo largo de todo el proceso de discusión del Título VIII, la de un “estado regional” a la italiana que pudiera encontrar – según sus palabras – “el necesario equilibrio entre la sagrada y insoluble unidad de España, como nación y estado nacional, y las autonomías que permiten una mejor integración de la variada riqueza de nuestras regiones y comarcas”. Véase J. JARÍA i MANZANO: “La forma del estado...” ob.cit.p.15.

¹² Véase J. JARÍA i MANZANO: “La forma del estado...” ob.cit.p.17 y ss.

negociaciones al margen de las sedes oficiales (por otra parte, como se vio, ya experimentada ampliamente a lo largo del debate sobre el art.2).

El texto final del Título VIII, *De la organización territorial del Estado*, fue – igual que el art.2 – el resultado de una larguísima y tensa discusión en la cual se intentó componer sin superar los motivos de desacuerdo entre las fuerzas políticas¹⁴. La parte del texto específicamente dedicado a la organización de las autonomías se compone de los artículos de 137 a 158 de la CE y refleja el tipo de orientación *comprensiva* que se acaba de anotar.

El artículo 137, en este marco, parece paradigmático:

“El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”¹⁵.

En el subjuntivo “constituyan” se encuentra la clave del compromiso que subyace al concepto de autonomía imaginado por el texto de 1978. Con el acuerdo que llevó a su codificación se intentó dar respuesta a tres cuestiones candentes. En primer lugar se permitiría la inmediata constitución en comunidades autónomas de las nacionalidades históricas, dando satisfacción a las instancias nacionalistas. En segundo lugar, se reforzaría (a través de la explícita inclusión en el texto) el papel de las provincias que habían sido históricamente el ente a través del cual el estado central había afirmado su presencia en el territorio, dando satisfacción a quienes más se resistían a la transformación del estado. Y, finalmente, se aplazaba el proceso que debía desarrollarse después de la aprobación de la Constitución: la determinación del carácter de las otras eventuales autonomías, dejando abierta la posibilidad de medir y orientar el grado y el carácter de la descentralización. Por esta misma razón, en la Constitución no se determinaron los sujetos depositarios del derecho a la autonomía solemnemente afirmado en el art.2, sino que se dejó que fueran las mismas Comunidades las que se reconocieron como tales.

El texto, en su art.143.1, se limitaba a señalar solamente que podían activar el proceso de constitución de una Comunidad Autónoma las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares y las provincias con

¹³ Véase “CdC reafirma els seus principis” en *AVUI*, 18 de enero de 1978; “La Constitución española i les les nacions” en *AVUI*, 26 y 31 de enero de 1978.

¹⁴ Sobre el tema, el constitucionalista M. Ángel Aparicio expresaba un lapidario juicio al escribir que “el Título VIII vino a suponer un auténtico modelo de ocultación de intenciones contradictorias”. Véase M. Á. APARICIO: “Aproximación a la regulación contenida en el texto de la constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político”, en M. Á. APARICIO (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* Cedecs, Barcelona 1999 p. 32.

¹⁵ Constitución Española de 1978, art.137.

entidad regional histórica. Al menos teóricamente¹⁶, y sólo por motivos de interés nacional, de la constitución de comunidades uniprovinciales, de territorios no integrados en la organización provincial, o de sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales a fines autonómicos, la iniciativa de constituir una CA podía recaer en las Cortes Generales. En realidad, en muchos casos la creación de comunidades autónomas se impulsó políticamente desde Madrid, sobre todo después de los *pactos autonómicos* de 1981 firmados por UCD y PSOE.

Según el Título VIII de la Constitución Española de 1978, el nivel de autonomía a la cual pueden aspirar todas las Comunidades que se constituyan es el mismo.

El reparto de las competencias depende fundamentalmente de los estatutos de autonomía, ya que la Constitución indica sólo una lista "mínima" de competencias por asumir en el caso en que un territorio quiera constituirse en comunidad autónoma (en el art.148.1) y otra de competencias de exclusiva titularidad estatal (32 materias enumeradas en el art.149.1). Junto a estos dos extremos ya fijados, el art.148.2 introduce la posibilidad de constituir una autonomía de "segundo nivel", que supere la lista de "mínimos" prevista en el punto 1 del mismo artículo y, yendo todavía más allá, el art. 150.2 establece la posibilidad de ceder competencias de titularidad exclusiva del estado mediante Ley Orgánica.

Si en principio, el sistema de reparto de competencias parece determinado, en realidad, en la amplia *zona gris* existente entre las dos listas, tanto los estatutos como la posibilidad de ampliar las competencias - ya sea para acceder al "segundo nivel" de autonomía previsto por el par.2 del artículo 148, ya sea por la previsión de cesiones ulteriores prevista al art. 150.2 -, contribuyen a la configuración de un sistema dúctil y diversificado. Dos elementos más refuerzan esta tendencia: por un lado, la llamada *cláusula residual* (art.149.3), en virtud de la cual toda competencia no prevista en los estatutos se considera que corresponde al Estado; por el otro, la doctrina del TC que ha reducido muchas de las 32 competencias estatales previstas en el art.149.1 a facultades y ha cambiado a lo largo del tiempo la distribución originaria.

La CE imagina cuatro maneras de constituir Comunidades Autónomas, que se diferencian no sólo en materia de sujetos legitimados a "reconocerse" como Comunidad Autónoma y al proceso relativo a su constitución, sino también por lo que se refiere a la estructura institucional, al número de competencias asumidas y al tiempo necesario para aumentarlas.

¹⁶ Según el art.144: "Las Cortes, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143; b) autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial; c) sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del art.143".

La *vía general*, cuyas fuentes son el art. 143.2 y la Disposición Transitoria Primera, asigna la iniciativa del proceso a una comisión *ad hoc* formada por los parlamentarios del territorio en cuestión y por los miembros de las respectivas administraciones provinciales. La comisión, dentro del plazo de seis meses a partir de los primeros acuerdos adoptados al respecto por las administraciones interesadas, tendrá que redactar un proyecto de Estatuto y presentarlo a las Cortes para que éstas lo tramiten como ley. La vía general concibe el Estatuto como una ley de las Cortes, al par de las otras, ya que una vez redactado el proyecto de estatuto, es posible que en la discusión parlamentaria éste sea modificado. Sólo pasados cinco años de vigencia, la Comunidad Autónoma puede aspirar a obtener más competencias que la lista "mínima" y pasar entonces al "segundo nivel" ideado por el art.148.2. Por lo que se refiere a la estructura institucional, el art. 147.2 indica como condiciones mínimas de validez para los estatutos de las autonomías de vía general, la delimitación del territorio de la nueva CA, la denominación, la organización y la sede de las instituciones autónomas, y la lista de las competencias asumidas con las consecuentes bases para el traspaso. No se exige, ni se excluye, sin embargo, la existencia de una cámara de representación elegida directamente y a sufragio universal por los ciudadanos. A lo largo del tiempo, todas las comunidades fueron adoptando una estructura institucional que incluyera un parlamento.

La *vía especial*, o *rápida*, regulada por el art.151.1, se aplica a aquellos territorios que deseen acceder directamente a la titularidad de más competencias que las previstas en "la lista de mínimos" del art.148.1, siempre que no estén vetadas por el art.149. Esta vía exige que la iniciativa sea aprobada, además de por las Diputaciones Provinciales o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, por lo menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Dicha iniciativa tendrá, además, que ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. La redacción y la aprobación del estatuto, en este caso, son realizadas por la Asamblea de los Diputados y de los Senadores del territorio. El proyecto es enviado a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que lo examina en colaboración con una delegación de la Asamblea. Una vez se haya alcanzado un acuerdo, el proyecto es sometido a referéndum popular, y si es aprobado por mayoría en cada provincia de la futura comunidad, es ratificado por las Cortes y entra en vigor. Si al contrario no se alcanza un acuerdo, el proyecto vuelve a las Cortes y empieza su normal iter legislativo. Una vez aprobado por las Cortes será finalmente refrendado y posteriormente ratificado por éstas. El estatuto aprobado por vía *rápida* no puede definirse como ley parlamentaria *tout court*, ya

que se configura como un pacto entre el parlamento estatal y los representantes de la Comunidad interesada. Las diferencias con las Comunidades de "vía lenta" se refieren también a la estructura institucional: según el art.152, las Comunidades de *vía rápida* tienen que contar obligatoriamente con una cámara elegida a sufragio universal y secreto. El acceso directo y más rápido a un nivel superior de competencias y la previsión del constituyente de un aparato institucional más consistente y democráticamente legitimado exigen, en la intención del legislador, la demostración de una intensa y reiterada voluntad "autonómica" del cuerpo electoral de la futura comunidad. Esta mayor exigencia podría ser interpretada como un factor potencialmente disuasorio, quizá con el propósito de que el acceso a la autonomía se realice por vía general. La opción de la vía rápida fue utilizada en la constitución, en 1981, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La *vía excepcional*, válida sólo para las nacionalidades históricas, constituye una variante de la vía rápida o especial y difiere de ella sólo porque no se exige el primer referéndum, con el argumento de que la voluntad de acceder a la autonomía ha sido expresada en el pasado de manera suficiente. Esta manera de acceder a la autonomía encuentra sus fuentes legales en la Disposición Transitoria II, según la cual *"los territorios que en pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del art.148"*, es decir, disponiendo de un techo más alto de autonomía. En este caso, el proyecto de Estatuto sería redactado por la Asamblea de los Parlamentarios del territorio interesado, *"a convocatoria del órgano colegiado preautonómico"* y el texto presentado seguiría el mismo iter previsto en el caso de acceso vía art.151. La norma, y su colocación en las disposiciones transitorias parece subrayarlo, está pensada para los casos específicos de Catalunya, Euskadi y Galicia, territorios que habían aprobado con referéndum durante la II República proyectos o estatutos de autonomías y que disponían en 1978 de una institución preautonómica, para que pudieran acceder de manera inmediata al nivel más alto de autonomía sin necesidad de seguir el complejo camino de la vía especial.

Y, finalmente, la *actualización del régimen foral*, prevista en la Disposición Adicional Primera, regula la constitución de Navarra en Comunidad Autónoma. En realidad, no se trata de un verdadero nuevo tipo de acceso a la autonomía, sino más bien de una actualización de un sistema preexistente, que debió reformarse para ajustarse al nuevo marco constitucional. La norma establece que *"La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales"* y dispone que *"la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco*

de la Constitución y de los Estatutos de Autonomías". Así que, para Navarra, se configuraba una situación en que ésta se podía constituir directamente en Comunidad Autónoma manteniendo el marco preexistente, o, en el caso de querer actualizar las relaciones siguiendo lo dispuesto en el art.143, adoptar el estatuto de autonomía utilizando el acceso por vía general. La L.O. 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se sitúa, por tanto, en una posición peculiar en cuanto al acceso a la autonomía, pero su actualización (la adopción de un régimen autonómico en el marco de la Constitución contenido en una ley orgánica al igual que las otras comunidades) ha sido la creación de una Comunidad autónoma "*con sometimiento, como las restantes CA*" así como estableció definitivamente la STC 16/1984, "*a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico*".

El texto final del Título VIII, además de proporcionar una rápida posibilidad de acceso a la autonomía para las nacionalidades históricas, reproduce el carácter enunciativo y posibilista del art.2, construyendo un marco de referencia, cobrando tiempo y esperando que fuera la evolución del sistema político y la relación de las fuerzas a determinar de qué manera y con qué profundidad se superaría el viejo estado centralista heredado del franquismo.

El modelo de organización territorial que dibuja la Constitución Española en 1978, es en definitiva, un acuerdo de mínimos. Un marco amplio que contempla diferentes escenarios y que confía a los estatutos y a la doctrina del TC el cometido de garantizar una satisfactoria evolución del sistema.

Las Comunidades Autónomas que se constituirán con el tiempo, su determinación a la hora de reivindicar poder político real, su capacidad de ser vehículos de innovación institucional y las consecuentes respuestas del poder central son los factores que contribuirán a lo largo del tiempo a configurar el modelo del Estado de las Autonomías de nuestros días.

1.3 El Estatut d'Autonomia de Catalunya: el proceso de redacción del primer texto

Los progresos que experimentaba, entre finales de 1977 y principio de 1978, el proceso de aprobación de la Constitución en Madrid y la posibilidad de acceso rápido y diferenciado a la autonomía para las nacionalidades históricas llevaron a una aceleración de la actividad política en Catalunya con vista a la redacción del futuro estatuto.

En los mismos días en que se hacía público el primer anteproyecto de la Constitución, a principios de enero de 1978 la coalición senatorial *Entesa dels Catalans*, lanzó una gran

campana de sensibilización sobre los temas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía¹⁷.

El experimento político de la *Entesa* se configuraba a principios de 1978 como la última grande iniciativa unitaria de la política catalana. La *Assemblea de Catalunya*, el gran movimiento unitario que durante los últimos años del franquismo y los primeros de la transición había encabezado la reivindicación democrática y nacionalista catalana, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas había vivido una rápida crisis paralela a la reconstrucción de los partidos políticos organizados. Se podría decir que, en el momento de la discusión de la nueva carta fundamental de los ciudadanos del estado español, después de una fase de protagonismo de los movimientos, se había entrado ya definitivamente en una fase de delegación de las reivindicaciones.

En ese contexto la iniciativa de la *Entesa* vino a representar un intento de inversión de tendencia. La campaña *Guanyem la Constitució, Guanyem l'Estatut*, lanzada por los senadores catalanes entre el invierno y la primavera de 1978, llevó otra vez en el corazón de la sociedad catalana una discusión fundamental que parecía haberse confinado a las aulas de las Cortes madrileñas.

El razonamiento propuesto por la *Entesa* a la sociedad era claro y descansaba por lo menos sobre cuatro consideraciones.

En primer lugar, era bien presente en la mente de los senadores catalanes la memoria de la experiencia de redacción y aprobación del estatuto de autonomía durante la II República. En aquella circunstancia, los parlamentarios y juristas catalanes redactaron y el pueblo catalán refrendó el texto del estatuto de autonomía antes que se aprobara la constitución republicana. Esta circunstancia hizo que se tuviera que "encajar" un texto estatutario muy "autonomista" en una constitución que resultó ser más cerrada, y consecuentemente a tener que modificar en sede parlamentaria un texto ya aprobado en las urnas electorales. Así que resulta central para los senadores de la *Entesa* llamar la atención sobre la necesidad de discutir conjuntamente el texto constitucional y el estatuto de autonomía¹⁸. De la aprobación de una buena constitución y de la capacidad de los parlamentarios y de la

¹⁷ Sobre toda la campaña, véase *Tele/eXprés*, 13 de febrero de 1978; *Posible*, 23 de marzo de 1978; *Treball*, 30 de marzo de 1978; *Cuadernos para el Diálogo*, 18 de abril de 1978; *Tele/eXpres* 29 de abril de 1978; *AVUI*, 11 de mayo de 1978.

¹⁸ En la convocatoria unitaria que acompañaba la plataforma de la campaña *Guanyem la Constitució, Guanyem l'Estatut* se podía leer: "Els catalans sabem que, sense democràcia a l'estat espanyol, no hi haurà cap mena d'autonomia. Però els ciutadans dels altres pobles han d'adonarse, al mateix temps, que no hi pot haver Constitució democràtica ni vida democràtica a Espanya sense un reconeixement de la personalitat nacional - i, per tant, del dret a l'autonomia - de Catalunya i de les altres nacionalitats històriques". Véase *AVUI*, 18 de febrero de 1978.

sociedad catalana de participar tempestivamente en la discusión, dependería, en definitiva, la profundidad de la nueva autonomía y la rapidez con la cual se conquistaría.

En segundo lugar, la elección de realizar la campaña respondía a la necesidad de “popularizar” una discusión que empezaba a parecer lejana y incomprensible para los ciudadanos, ofreciéndose la *Entesa* como puente entre Madrid y la sociedad catalana.

En tercer lugar, la campaña representaba el intento de reactivar el espíritu unitario que había sido patrimonio de la *Assemblea de Catalunya*. En la opinión de los parlamentarios, este patrimonio resultaba fundamental para que la negociación con Madrid sobre el Título VIII y la redacción de las normas estatutarias fueran el resultado de unas orientaciones lo más consensuadas posible.

Y finalmente, en el momento en que en Madrid se discutían y se aprobaban las normas de acceso a la autonomía de las comunidades históricas y parecía cada vez más cierta la necesidad de una participación de los organismos preautonómicos a dicho proceso, la campaña respondía a una necesidad muy concreta de “normalización” de las relaciones entre los parlamentarios y el President de la Generalitat restaurada Josep Tarradellas.

El *honorable* Josep Tarradellas, President de la Generalitat en exilio desde 1954, había vuelto en otoño de 1977 y había demostrado, con una cierta sorpresa por parte de todo el mundo político catalán, de no querer estar a la espera de los sucesos, sino de querer jugar un papel decididamente activo. La demostración más elocuente de esta actitud había sido sin ninguna duda el margen de autonomía con el cual Tarradellas había actuado en la negociación con Suárez para el restablecimiento de la Generalitat y la construcción del régimen preautonómico¹⁹.

Tarradellas había vuelto después de las elecciones del 15-J sobre la base de un acuerdo directo con Suárez, en el cual las fuerzas catalanas, y sobre todo las fuerzas de izquierdas que se habían revelado mayoritarias en el país, habían jugado un papel activo pero no determinante. El presidente del gobierno español, de hecho, al activismo y a la tenacidad demostrados por una Asamblea de los Parlamentarios dinámica y de mayoría izquierdista había preferido avalar la reintegración del viejo político exiliado, y el consiguiente reconocimiento legal de la Generalitat procedente de la experiencia republicana como legítima representación del derecho al autogobierno de los catalanes, con el fin de cobrar tiempo y disminuir el protagonismo demostrado por la emergente clase política de las cuatro provincias. Pero Tarradellas se había demostrado más activo de lo que todos, tanto

¹⁹ Véase A. OSORIO: *Trayectoria de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona: 1984 pp.341 y ss. ; J. BENET: *El president Tarradellas en els seus textos 1954-1988* Empúries, Barcelona: 1988 pp.341-346; J. TARRADELLAS: *Ja sóc aquí*, Planeta, Barcelona 1988, pp.79-127 y A. MAYAYO: *La ruptura catalana* Afers, Catarroja: 2002.

Suárez como los parlamentarios, imaginaban. En pocos meses, no obstante pudiera contar con el apoyo sólo de una ERC en evidente crisis, consiguió dar a su Generalitat preautonómica una fisonomía propia y un valor simbólico a los ojos de los ciudadanos que hicieron de aumentar considerablemente su peso político.

Todos los partidos catalanes habían querido y celebrado la restauración de la Generalitat procedente de la República.

Pero como ya se había demostrado durante las negociaciones para el retorno de Tarradellas, las relaciones entre las fuerzas mayoritarias de la escena política catalanas y el anciano President no fueron nunca excelentes. En septiembre de 1977, antes de su retorno, un contraste que vio como protagonista Tarradellas y el senador de la *Entesa* Josep Benet²⁰, había obligado la Asamblea a *congelar* su actividad en la imposibilidad, delante de la opinión pública, de abrir un conflicto demasiado duro con la Generalitat en un momento político tan importante²¹. En los meses siguientes la situación pareció apaciguarse, por lo menos aparentemente, gracias a la euforia de la restauración de la Generalitat y del retorno de Tarradellas a Barcelona y la constitución del Consell Executiu unitario.

Pero a mediados de 1978, mientras éste realizaba continuos viajes a la capital con el fin de acelerar un proceso de transferencias de las competencias que parecía largo y complicado - y, también en esta ocasión, obrando en total autonomía respecto a los parlamentarios, y en cierta medida, respecto incluso al Consell Executiu -; de la letra constitucional todavía en discusión, se aprendía de la necesidad de una participación del ente preautonómico (y de su presidente) en el proceso de redacción del estatuto como condición ineludible para un acceso rápido a la autonomía. Así que el problema de las relaciones "institucionales" volvía a presentarse con toda su actualidad.

En esa circunstancia las opciones que quedaban a los parlamentarios catalanes eran substancialmente tres: esperar que la constitución entrara en vigor y después "exigir" sin más a Tarradellas su deber constitucional de convocar la Asamblea de Parlamentarios, así como preveía la Disposición Transitoria II; encomendar directamente la redacción del texto a una Asamblea de Parlamentarios autoconvocada y hasta el momento de aprobación

²⁰ El conflicto fue bautizado rápidamente por la prensa "Afer Benet" y tenía como objeto la composición y la legitimación de la delegación de parlamentarios que acompañaría Tarradellas en los contactos con el gobierno para el restablecimiento de la Generalitat. Véase J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *Història Contemporània de Catalunya* Columna, Barcelona: 1997-1998, p.608 y las declaraciones de Benet a *Mundo Diario*, del 30 de agosto de 1977 y de Tarradellas al *AVUI*, del 30 de agosto de 1977.

²¹ El conflicto se cerró aparentemente con un acuerdo entre los partidos y el President en enero de 1978, muy celebrado por la prensa, según el cual la Asamblea se comprometía a no actuar como organismo político hasta la aprobación de la Constitución y el President a delegar más poder a los *consellers* políticos. Si bien el acuerdo fue formalmente respetado por las dos partes, no cesaron por esto los recíprocos recelos, los contrastes y las consiguientes polémicas.

de la constitución sin poderes legales efectivos, reservando al momento de la aprobación de la Constitución la búsqueda de aquella colaboración con la Generalitat que el texto preveía; o buscar una fórmula alternativa que permitiera que el President participara a un proceso de redacción del estatuto que se quería paralelo a la aprobación de la Constitución.

La adopción de la primera opción significaría esperar como mínimo un año más para la tramitación de la norma estatutaria y, puesto que la orientación mayoritaria de los parlamentarios era la de disponer de un texto redactado ya el día siguiente a la aprobación de la Constitución, fue inmediatamente descartada.

La segunda hipótesis, a pesar de haber no pocos parlamentarios que, de manera velada o manifiesta²² se decantaron por ella, además de comportar el significativo problema legal relativo al hecho de que la constitución todavía no había estado aprobada y por lo tanto no se habría podido convocar legítimamente la Asamblea de Parlamentarios, habría abierto otra vez, y en una coyuntura política clave, un conflicto durísimo con Tarradellas y por esta razón fue también arrinconada.

En este cuadro, el dinamismo político y la orientación unitaria demostrada por la *Entesa* a través de la campaña, ofreció una posible vía de salida a una situación que parecía peligrosamente bloqueada. La campaña, en la cual la Generalitat, después de unas duras críticas participó limitadamente²³, contribuyó cada vez más a configurar la *Entesa* como el sujeto alternativo, diferente de la Generalitat y de la Asamblea de Parlamentarios, depositario de la fuerza y de la legitimidad política suficiente para dar inicio al proceso estatutario.

En el mayo de 1978, coincidiendo con el momento de más popularidad de la campaña, la *Entesa* decidió convocar una reunión de parlamentarios catalanes en Madrid²⁴ por la

²² Véase P. VALLÉS: "Els traspassos a l'octubre", en: *Treball*, 16 de junio de 1978.

²³ El 23 de febrero se hizo pública una carta que Tarradellas había enviado a los *consellers* en la cual suspendía la reunión del Consell Executiu prevista por el día 27 y convocaba los *consellers* políticos para el día 3 de marzo. La razón que agregaba Tarradellas era la "existencia de graves problemas relativos a las relaciones con el estado". Unos días después, Josep Faulí, jefe del gabinete de prensa de la Generalitat explicitaba las declaraciones del *President* declarando que según el máximo representante preautonómico la campaña de la *Entesa* podía crear problemas con Madrid en mérito a los traspasos de competencias que Tarradellas estaba negociando. En una segunda fase, cuando la campaña de la *Entesa* llegó a su momento álgido Tarradellas, accedió a participar, aunque de manera crítica, a la manifestación organizada por S. Jordi en la Plaça S. Jaume de Barcelona. Véase J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Edicions 62, Barcelona: 1982 vol.I p.83 y J. DALMAU: "Dubtes sobre una campanya" en: *AVUI*, 5 de marzo de 1978.

²⁴ La elección de celebrar la reunión a Madrid y no a Barcelona despertó no pocas polémicas, porque por parte por parte del ambiente de la Generalitat y de los partidos más moderados se consideró un expediente utilizado por los partidos de la *Entesa* para poder actuar al margen del ente preautonómico. Los parlamentarios de PSC, PSUC y CDC respondieron a las críticas argumentando que por aquella fecha era mucho más fácil reunir los representantes catalanes en Madrid, puesto que mucho de ellos estaban trabajando en la aprobación de la Constitución, que en la capital catalana. La preocupación por la polémica llegó a marcar hasta la primera intervención de la reunión. El senador de la *Entesa* Felip Solé Sabarís, abriendo la reunión, se expresaba con estas palabras: "No volem que s'interpreti el fet de reunir-nos a Madrid com una

primera quincena de junio, con el fin de intentar coordinar el proceso de redacción del estatuto. Todos los partidos de izquierda respaldaron inmediatamente la iniciativa así como los parlamentarios de CDC. Entre finales de mayo y principio de junio confirmaron su asistencia UCC y UCD. Más tarde se sumaron ERC y AP.

Finalmente, todos²⁵ los representantes catalanes se reunieron a Madrid, en la sede de la *Entesa* al Senado, el 15 junio de 1978. El debate fue intenso, y el primer problema que se presentó, así como se esperaba, fue el del método de trabajo que se tendría que seguir y, implícitamente, del papel que habría tenido que jugar la presidencia de la Generalitat en la redacción del texto. La cuestión fue abordada por una propuesta del diputado convergente Macià Alavedra. Según la propuesta convergente, una ponencia formada *ad hoc* y integrada por todos los partidos catalanes presentes en las Cortes tendría que empezar la redacción del estatuto cuanto antes. Dicha ponencia tendría que trabajar “de acuerdo” con la presidencia de la Generalitat y el proyecto tendría que ser discutido antes en la ponencia y después llevado al pleno de la Asamblea de Parlamentarios, convocado por el *Consell Executiu* de la Generalitat por su aprobación definitiva. La propuesta de Macià Alavedra, fue finalmente aprobada, no obstante el senador del PSUC Solé Barberà sostuvo durante la reunión la propuesta que la Generalitat fuera solamente “informada” del trabajo de la ponencia²⁶. Tanto las reuniones de la ponencia como las de la Asamblea de Parlamentarios, no podían ser convocadas por la Generalitat, ni por el President ni por el *Consell Executiu*. Así que, bajo propuesta del senador Benet, se optó por considerar las siguientes reuniones, que se celebrarían en territorio catalán, como la continuación de la primera, convocada por la *Entesa*²⁷. Esta solución reforzaba el acierto realizado por los parlamentarios en no forzar la situación y en dejar que fuera la *Entesa* a llevar la iniciativa.

Bajo estas premisas se abría la verdadera fase de elaboración del texto estatutario y se convocaba para el 3 de julio una reunión oficial en el Saló de Cent del Ajuntament de Barcelona. No fue una casualidad que la reunión no se celebrara en el Palau de la Generalitat. Con este expediente “logístico” se había querido evitar polémicas sobre un

forma vergonyosa de clandestinitat. Ens hem reunit a Madrid pel fet que per raons de treball parlamentari tots els diputats i els senadors érem aquí. Confiem que, si hom decideix de prosseguir aquestes reunions, en el futur es puguin realitzar a Catalunya”. Citado en J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* cit. p.65.

²⁵ El único representante ausente fue Antón Cañellas, ocupado en los trabajos constitucionales.

²⁶ Solé Barberà se expresó en estos términos: “En fi, nosaltres pensem que, com exemple, la visita d'Eduard Martí, Miquel Roca i Jordi Solé Tura al President de la Generalitat per donar-li compte de com marxa l'elaboració de l'Estatut continua essent, més o menys, la manera com haurem de predeterminar el nostre treball dintre d'una metodologia com la que ha dit en Macià Alavedra, que a nosaltres ens continua agradant i ens continua semblant la més possiblement perfecta”. Citado en J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II pp. 73-74,

supuesto contraste entre “institucionalidad” de la sede y carencia de “oficialidad” de la Asamblea, puesto que hasta la entrada en vigor de la Constitución no se hubiera podido convocar la Asamblea de Parlamentarios diputada a la redacción del estatuto.

La Generalitat, por su parte, demostrando una cierta voluntad – al menos provisional – de apartar los conflictos, se comprometió a pagar todos los gastos del proceso de redacción²⁸.

En la reunión del 3 de julio, el primer tema que se abordó fue el de la composición de la Comisión redactora. Otra vez se aprobó una propuesta de Macià Alavedra que preveía una Comisión integrada por veinte miembros (4 del PSC; 3 del PSUC; 3 de la coalición UCD-UCC; 3 de CDC; 1 de ERC; 1 de AP; 1 de UDC y 4 de la *Entesa*).

La *Comissió dels Vint*, que ya en la rueda de prensa que siguió su primera reunión quiso explicitar que no se trataba bajo ningún concepto de una delegación de una Asamblea de Parlamentarios que no podía haber sido convocada, celebró su primera sesión el 1 de agosto en las salas del Ajuntament de Barcelona. Aprobada una propuesta sobre la necesidad de seleccionar un grupo que se constituyera en ponencia redactora, la primera discusión se produjo sobre las características que tendría este grupo. CDC, UDC, y el senador Benet (hablando a título personal y no como representante de la *Entesa*) se declaraban por un grupo ágil y restringido, que contara al máximo con cinco o seis miembros, así como se había hecho por la redacción de la Constitución. Contrarios a esta propuesta, eran tanto los partidos con menos representación que veían un peligro de marginalización, como PSC y PSUC que, negando la mayor eficacia de un grupo restringido, reclamaban la transformación de la *Comissió* en ponencia redactora. En el debate no fue posible componer las divergencias y en el primer voto, se impuso la propuesta socialista y comunista. En la misma reunión se trató también la cuestión de la participación de los partidos sin representación parlamentaria a la redacción del estatuto. El problema se refería sobre todo a dos partidos pequeños, el PTE y el FNC, que, aunque no obtuvieron diputados, habían participado en coaliciones que conquistaron en las elecciones del 15-J representación parlamentaria²⁹. Finalmente se votó una propuesta de la presidencia de la *Comissió* que preveía la posibilidad para grupos políticos y entidades de enviar

²⁷ Véase las intervenciones de Solé Barberá y Macià Alavedra en J. SOBREQÜÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II pp.85-86.

²⁸ Véase las Órdenes del President de la Generalitat del 31 de diciembre de 1978 (DOGC núm.13, del 16 de enero de 1979 y núm. 15 del 1 de febrero de 1979); del 12 de marzo de 1979 (DOGC núm. 18, del 2 de abril de 1979); del 25 de abril de 1979 (DOGC núm.21 del 16 de mayo de 1979).

²⁹ El Front Nacional de Catalunya se había presentado, junto a EDC, PSC-R y CDC en la coalición *Pacte Democràtic de Catalunya* y el Partit del Treball d'Espanya junto a ERC (que en el junio 1977 todavía no había sido cancelada del registro de las asociaciones ilícitas y por eso no podía presentarse con su nombre) en la coalición *Esquerrres de Catalunya*.

propuestas escritas. Más adelante, se dedicó una sesión de la *Comissió* a la presentación, sin debate, de las propuestas presentadas a lo largo del proceso de redacción.

Definidas las no marginales cuestiones de "método", se entraba así en el vivo de la discusión y empezaban a manifestarse las diferencias en la concepción del perfil que la autonomía catalana tendría que asumir.

Las dos cuestiones fundamentales en torno a las cuales los miembros de la *Comissió* empezaron a dividirse ya a partir de las primeras reuniones, fueron la estructura del poder ejecutivo y la ley electoral.

Por lo que se refería a la primera cuestión, los comunistas abogaban por un sistema en el cual el *President de la Generalitat* fuera una figura predominantemente representativa, y se atribuyeran a un *conseller en cap* funciones de impulso y ejecutivas parecidas a las que en un sistema parlamentario, desarrolla un primer ministro. Los socialistas, al contrario propugnaban una solución de tipo "presidencialista", alegando que la dualidad de figuras hubiera podido representar un motivo de división y, implícitamente de debilidad del complejo institucional catalán. UCD, no obstante defendiera la elección a sufragio universal del *President de la Generalitat*, que era - según lo que se estaba aprobando a Madrid - anticonstitucional, se ceñía a la opción comunista del *conseller en cap*. Los diputados de CDC no se decantaron por ninguna de las dos hipótesis, reclamando sólo una formulación normativa que no cerrara el paso, en un futuro, a la posibilidad de nombrar un *conseller en cap*.

Es evidente que la discusión sobre este tema fue fuertemente influida por las preocupaciones respecto al inmediato futuro político. Los comunistas, sabiendo de no poder aspirar, por todo un conjunto de razones, a gobernar en solitario, se declaran partidarios de la idea del *conseller en cap* en la esperanza que en un futuro gobierno de las izquierdas por lo menos uno de los dos cargos pudiera corresponder a uno de sus representantes; los socialistas, fuertes del éxito electoral de 1977 y convencidos de poder repetir en las autonómicas que se preveían por el 1979, confiaban sus esperanzas a una *Generalitat* decididamente presidencialista. CDC, al contrario, presionaba porque el conjunto de las normas relativas al poder ejecutivo fuera regulado por un estatuto interior a redactarse después de las elecciones autonómicas, contando con la posibilidad de obtener, en aquellas circunstancias, el consenso que los ciudadanos en 1977 le habían, al menos en parte, negado³⁰.

³⁰ Sobre las preocupaciones pujolistas respecto al tema, véase J. LORÉS: *La transició a Catalunya. El pujolisme i els altres* Empuries, Barcelona :1985 pp.73-77 y del mismo autor "Aproximació al pujolisme" en: *Taula de Canvi* (1980) núm 23-24, pp.5-37.

Al mismo tipo de preocupaciones se ha de atribuir la dureza del debate sobre la ley electoral, que ocupó no sólo muchas de las reuniones de la *Comissió* sino también las páginas de los periódicos³¹. UCD y UCC proponían que el futuro parlamento catalán fuera bicameral, cosa que - así como la elección directa del President de la Generalitat que también habían reclamado - resultaba en manifiesta contradicción con el proyecto constitucional que se estaba discutiendo en Madrid. En el sistema imaginado por los diputados centristas, la cámara baja se elegiría con sistema proporcional, y la cámara alta sería una cámara territorial, en la cual serían representadas todas las comarcas independientemente de su población. Resulta significativa la atención para el mundo catalán de las comarcas demostrada por UCD, un partido creado a partir de las estructuras gubernativas franquistas y con pocas o ninguna raíz en la realidad comarcal. La batalla conducida sobre este tema dentro de la *Comissió*, que encontró su dimensión de verdadera "operación cultural" en la masiva presencia de las posiciones del partido de gobierno en la prensa³² se resolvió en un intento, fallido, de poder contar con el respaldo de una Catalunya no urbana tradicionalmente más conservadora. Por semejantes motivos, pero con una tradición, una implantación, unos objetivos últimos y, consecuentemente, unos resultados diferentes, CDC defendía la constitución de una sola cámara en la cual primara la representación de las comarcas.

Socialistas y comunistas en cambio, eran partidarios de una ley que asegurara una representación lo más proporcional posible. No obstante el debate cogió, durante muchos meses, tonos aparentemente muy "trascendentales", era evidente que en el fondo se discutía una cuestión política a breve término. Un sistema electoral estrictamente proporcional habría favorecido los grandes partidos obreros fuertemente implantados en las realidades urbanas y industriales, sobre todo en Barcelona y en su cinturón, que desde un punto de vista demográfico representaba alrededor del 70%³³ de la población total de

³¹ Véase *Mundo Diario*, 9 de agosto de 1978, *Tele/EXprés* 31 de agosto de 1978; *AVUI*, 3 y 9 de noviembre de 1978; *Mundo Diario* 15 de noviembre de 1978; *El noticiero Universal* 16 de noviembre de 1978; *La Mañana*, 21 de noviembre de 1978; *Los Sitios*, 21 de noviembre de 1978; *Recull*, 2 de diciembre de 1978; *Treball*, 22 de noviembre de 1978; *Olot-Misión* 24 de noviembre de 1978; *Los Sitios*, 26 de noviembre de 1979; *AVUI* 29 de noviembre de 1978; *Mundo Diario*, 29 de noviembre de 1978; *Triunfo* 2 de diciembre de 1978; *La Vanguardia*, 5, 6, 8 y 12 de diciembre de 1978; *Los Sitios*, 6 de diciembre de 1978; *Treball*, 13 de diciembre de 1978; *AVUI*, 20 de diciembre de 1978; *Mundo Diario* 29 de diciembre de 1978; *La Vanguardia*, 31 de diciembre de 1978; *L'Opinió Socialista* 1 de enero de 1979.

³² J. MIRÓ i ARDÉVOL: "Les comarques i el Parlament de Catalunya", en: *AVUI* 15 de septiembre de 1978; C. SENTÍS: "El cap-gros barceloní" en: *La Vanguardia* 12 de noviembre de 1978; C. GÜELL de SENTMENAT: "Así no se reconstruye un país", en: *La Vanguardia* 12 de diciembre de 1978.

³³ La así llamada Regió I - de la antigua división republicana -, que comprendía las comarcas del Baix Llobregat, Barcelonés, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental, en 1975 representaba el 68,8% de la población total de Catalunya con 3.895.851 habitantes. En 1981, representaba el 68,9% con 4.104.897 habitantes. Véase LL.RECOLONS: «La població» en: AA.VV: *Catalunya 77-88, societat, economia, política y cultura* Fundació Bofill, Barcelona: 1989 pp. 38-41.

Catalunya. Un sistema centrado sobre la "territorialidad", al contrario, por lo menos sobre el papel, habría favorecido las instancias moderadas de las zonas rurales, y consecuentemente los partidos del centro y de la derecha.

Reflejando las relaciones de fuerza presentes en la *Comissió* y siguiendo las indicaciones de las normas que se estaban aprobando a Madrid³⁴, el debate fue planteado sobre nuevas bases. Lo que era preciso debatir era el grado de "corrección territorial" de un sistema que sería obligatoriamente proporcional. Consecuentemente, la discusión se centró entonces sobre las circunscripciones electorales. Los socialistas propusieron un sistema basado sobre las antiguas *vegueries* – las regiones de la época republicana – y los comunistas llegarán a proponer la circunscripción única. El debate será largo y articulado dentro de la ponencia y llenará las páginas de los diarios a lo largo de todo el proceso de redacción del estatuto.

Mientras tanto, a la mitad de agosto, la *Comissió* formalizaba los criterios relativos a la aprobación del texto estatutario.

Los *Vint* presentarían un primer proyecto, y recogidas todas las enmiendas presentadas por los ponentes un segundo proyecto será sometido al pleno de los parlamentarios. En aquella sede podrán ser presentados otra vez las enmiendas rechazadas en sede de ponencia y encontrarán su espacio las propuestas presentadas por los partidos sin representación parlamentaria y por las distintas entidades. Finalmente, el texto será aprobado, como previsto en los acuerdos preliminares, por el pleno de la Asamblea de los Parlamentarios. Este método, que preveía una redacción en cierta manera provisional fue reclamado sobre todo por los partidos minoritarios, en el convencimiento de que retrasar una redacción definitiva posibilitaría discutir por lo menos dos veces sus enmiendas y consecuentemente aumentar las posibilidades que estas últimas pudieran conquistar el apoyo de los partidos mayoritarios.

Después de unos debates preliminares que se habían demostrado largos y llenos de puntos conflictivos, la redacción del primer texto empezó finalmente, en el parador de turismo de Sau, el 8 de septiembre de 1978.

Si sobre los artículos 1 (decisión de constituirse en CA y reconocimiento de la *Generalitat* como institución de gobierno), 2 (territorio de la CA), 4 (bandera), 5 (capitalidad de Barcelona) se llegará a un acuerdo a lo largo de la primera sesión; sobre el art. 3, relativo a la lengua, se abrió una discusión que hizo reenviar su aprobación.

³⁴ El art.152 de la Constitución Española establece que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas serán elegidas "por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio".

El problema era representado por la necesidad de incluir la idea de la "obligatoriedad" del conocimiento del catalán, que tanto CDC como ERC defendían como irrenunciable.

En la imposibilidad de llegar a un acuerdo que preservara la unanimidad, fue puesta a votación y aprobada por mayoría una redacción del art.3 propuesta por PSC y PSC en la cual se podía leer:

"La llengua pròpia de Catalunya és el català. Els idiomes català i castellà són oficials a Catalunya i tothom té el dret d'usar-los. La Generalitat garantirà l'ús oficial del català i del castellà i posarà les mesures necessàries per assegurar el coneixement d'ambdues llengües"³⁵.

Si salía perdiendo la hipótesis de un control, efectivo o simbólico, sobre el conocimiento del catalán, se establecía un importante vínculo de responsabilidad y, a la vez de garantía, entre extensión del conocimiento del catalán y poder de actuación de la Generalitat.

En otras palabras, se dotaba la Generalitat de las fuentes legislativas para el desarrollo de una incisiva política lingüística.

Otros dos temas que ocuparon los ponentes ya en la primera estancia en Sau, y sucesivamente, las otras reuniones que siguieron en las salas del Ayuntamiento de Barcelona, fueron el de la "condición política de catalán" o sea de quien tenía derecho a participar en las elecciones autonómicas, que posteriormente acabó en el art.6; y el de las finanzas de la Generalitat que ocupó, en el texto final, el título III.

Respecto al primer tema, que evidentemente tocaba el problema del enorme peso demográfico y electoral de los inmigrantes llegados de otras partes del estado español y establecidos en Catalunya, las fuerzas políticas se expresaron con tonos y soluciones muy diferentes, originando un debate que se prolongó durante meses. A una propuesta inicial de CDC que preveía la posibilidad por los ciudadanos procedentes de otras zonas del estado de conservar su "ciudadanía de origen", se opuso y acabó imponiéndose por unanimidad una propuesta socialista y comunista según la cual "tiene la condición política de catalán, quien tenga la residencia administrativa en cualquier municipio catalán". La cuestión podría parecer secundaria, pero se podrá constatar, analizando los resultados de las primeras elecciones autonómicas, que no lo fue.

Cuanto al segundo tema, el debate no pareció llegar a los extremos experimentados con relación a otras cuestiones. CDC proponía una suerte de concierto económico en que a la Generalitat correspondería la recaudación, la gestión y incluso la inspección de todos los tributos recogidos en Catalunya. El PSC subrayaba el problema de la determinación de los costes de los servicios en el período transitorio y optaba para la cesión parcial a la

Generalitat de algunas figuras impositivas. UCD proponía un sistema mixto formado por los impuestos cedidos, los impuestos propios y los recargos sobre los impuestos estatales (incluso el IRPF). El PSUC ponía la atención sobre los poderes de planificación y intervención que corresponderían a la Generalitat en cuanto poder público y, respecto a la financiación, imaginaba un sistema basado sobre impuestos cedidos, participación en los impuestos no cedidos, en los ingresos de las diputaciones provinciales en los impuestos propios y en los ingresos procedentes de las operaciones de crédito y débito. Como se verá, muchos de estos temas acabarán dando cuerpo al texto final del Título III y constituirán una importante base para la discusión en el ámbito estatal en los años siguientes sobre el sistema de financiación de todas las Comunidades Autónomas.

Una vez conocida la última redacción de la Constitución, el 28 de octubre de 1978, el debate interno a la *Comissió* viviría una aceleración.

La segunda estancia a Sau de los comisarios, del 3 al 5 de noviembre, resultó ser mucho más efectiva que la primera y llevaría a la aprobación del primer texto. Se tuvieron que introducir cambios en consecuencia de la aprobación del título VIII de la Constitución que, de hecho, llevaron a un primer consistente y general “rebajamiento” de la totalidad del proyecto estatutario. Resultó afectado sobre todo el título relativo a las competencias, del cual desapareció la exclusividad de la Generalitat en muchas materias. Pasaban de exclusivas a plenas las competencias en materia de patrimonio cultural, medio ambiente, régimen local y ordenación farmacéutica. Quedaban rebajadas, y pasaban a ser de competencia plena y no exclusiva también la mayoría de las competencias en campo económico (planificación de la actividad económica; industria; agricultura; comercio interior; sector público económico de la Generalitat; cajas de ahorro). Resistían pero las competencias exclusivas en materia de enseñanza. En lo relativo a las finanzas, se descartaba definitivamente la opción del concierto económico, orientándose hacia un modelo de corresponsabilidad fiscal basado en de ingresos diversificados, que recogían el debate de los meses anteriores y comprendían entre otros recursos, la posibilidad de la participación en grandes figuras impositivas estatales. Finalmente, el tema más conflictivo, el de la ley electoral, se solucionó con una votación que vio prevalecer los criterios de los partidos de izquierda. Las circunscripciones electorales serían constituidas sobre una base provincial y el *Parlament de Catalunya* tendría 114 diputados (82 por Barcelona; 12 por Tarragona; 11 por Girona; 9 por Lleida). Si bien se facilitaba ligeramente la representación de las provincias menos pobladas, la “corrección territorial” era mínima y la provincia de

³⁵ *Avantprojecte d'Estatut d'Autonomia elaborat per la Comissió dels Vint*, art.3. Citado en: J. SOBREQUÉS i

Barcelona recibiría el 72% de los escaños. Esta norma pero, resultó ser todavía provisional. El debate, tanto en la Asamblea de Parlamentarios, como en la prensa siguió y el tema finalmente sería regulado de manera diferente.

Así, el 10 de noviembre de 1978, el primer texto llegó al pleno de la Asamblea de Parlamentarios y se abrió el período en que los partidos tendrían la posibilidad de presentar sus enmiendas, que se prolongaría hasta el 22 del mismo mes. Los centristas (UCD-UCC) fueron el grupo parlamentario que presentó más enmiendas (48), seguido por el PSC (42), CDC (38), ERC (23), y AP (6). Terminado el plazo de presentación para los partidos parlamentarios, una sesión - la del 27 de noviembre, como resultaba de los acuerdos firmados en sede de constitución de la *Comissió* - fue dedicada a la presentación, sin debate, de las enmiendas de los grupos no parlamentarios.

En general se trataba de partidos minoritarios, sobre todo de izquierda, que durante todos los meses que vieron la redacción del texto, contestaron el método con el cual se había puesto en marcha el proceso estatutario y reclamaban su derecho a participar en el convencimiento que tuviera que ser un futuro Parlament de Catalunya a aprobar la máxima norma de la comunidad autónoma³⁶. Al lado de los partidos, y de los grupos estrictamente políticos, enviaron sus enmiendas también sindicatos, entidades cívicas, culturales y económicas³⁷. En general, se puede decir que las sugerencias de estas fuerzas fueron escasamente o marginalmente introducidas en el texto. Vale la pena subrayar pero como el proceso de redacción del estatuto comprometió sectores diversos, que superan los límites de la que normalmente se acostumbra denominar "clase política".

En un debate larguísimo que se desarrolló entre el 29 de noviembre y el 16 de diciembre, la Asamblea de Parlamentarios aprobaba, artículo por artículo el proyecto de estatuto de autonomía. Era el resultado de la propuesta hecha por los comisarios de Sau más las modificaciones originadas por la presentación de las enmiendas.

Si bien había cambiado levemente la disposición de las materias en los artículos, el texto parecía confirmar de manera substancial las indicaciones finalmente contenidas en el texto

CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II, ob. cit. p. 253.

³⁶ Véase E. PINEDA: "Un Estatut de todos" en: *Mundo Diario*, 1 de julio de 1978; J. ZURRIARRAIN: "Qué Estatut. Cómo elaborarlo" en: *Mundo Diario*, 13 de julio de 1978; M. AGUIRRE: "Tener voz en el Estatut", en: *Tele/eXprés*, 24 de julio de 1978; M. AGUIRRE: "Un Estatuto de todos y para todos" en: *Diario de Barcelona*, 16 de julio de 1978; C. MATÉU: "Los no parlamentarios y el Estatut" en: *Mundo Diario* 28 de julio de 1978; J. PLANCHART: "Sobre el futur Estatut de Catalunya" en: *AVUI*, 20 de septiembre de 1978; F. CODINA: "Sobre l'elaboració del Estatut" en: *AVUI*, 22 de septiembre de 1978 y J. CASAS SALAT: "Carta oberta a Andréu i Abelló" en: *AVUI*, 11 de octubre de 1978.

³⁷ La lista completa de los grupos y de las entidades que enviaron materiales y propuestas a la *Comissió* es larga y muy heterogénea. Se va desde partidos no parlamentarios, a sindicatos, entidades cívicas, territoriales, económicas (como por ejemplo el FTN), culturales y profesionales. Todos los materiales enviados por estas entidades son recogidos en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II ob. cit. pp.319-419.

de Sau. La única materia que venía regulada de manera diferente era, como se esperaba, los criterios de elección del primer Parlament de Catalunya. Después de un largo debate, prevaleció finalmente una propuesta socialista que individuaba en las *vegueríes* republicanas las circunscripciones electorales.

Finalmente, según la Disposición Transitoria II de la Constitución Española que se acababa de aprobar, quedaba el problema de la convocación oficial de la Asamblea por parte de las instituciones preautonómicas, para que el texto aprobado forzosamente de manera *informal* por la Asamblea pudiera ser definitivamente aprobado y enviado a las Cortes para el control de la Comisión Constitucional.

El proyecto llegó a las manos de Tarradellas que, a partir del día 18 de diciembre empezó a enlazar contactos con el Gobierno central y con los parlamentarios hasta que el día 20 de diciembre, convocó tanto el *Consell Executiu* como la *Comissió dels Vint*. En aquella sede, remarcando una vez más la distancia que le separaba de los grupos parlamentarios, el anciano político declaró que a lo largo de todo el periodo de redacción del proyecto, la presidencia de la Generalitat había recibido una enorme cantidad de telegramas de ciudadanos que pedían la reconsideración del texto redactado a Sau y modificado en sede de aprobación, y la redacción de un nuevo texto que pudiera superar los contrastes y las divisiones que se habían hecho patentes a lo largo de todo el periodo de la labor de la *Comissió dels Vint*.

Una reconsideración global retrasaría de manera considerable el proceso en marcha, además porque muy probablemente dentro de poco se iría a la disolución de las Cortes y a nuevas elecciones legislativas.

La confrontación directa entre las fuerzas políticas y el President tuvo lugar en la reunión del *Consell Executiu* celebrada el 28 de diciembre. Tarradellas hacía presiones para una reconsideración por lo menos de las normas relativas al proceso electoral, que tan profundamente habían dividido los partidos catalanes, pero delante de la unidad demostrada por PSC, PSUC y CDC en la defensa de la letra del acuerdo al cual se había fatigosamente llegado, y del derecho, constitucionalmente garantizado para los parlamentarios de redactar el texto estatutario en plena autonomía, el President se vio obligado a ceder. Sólo se reservaba el derecho a escribir el preámbulo del proyecto de estatuto en el cual, además de reconocer la importancia del trabajo llevado a cabo por los parlamentarios, formularía el auspicio que esta nueva "carta magna" recogiera las instancias más profundas del pueblo catalán.

El 29 diciembre 1978, mientras el President y el *Consell Executiu* convocaban solemnemente la Asamblea de Parlamentarios, a Madrid se disolvían las Cortes.

El texto final fue aprobado por los parlamentarios catalanes con 58 votos favorables, ningún contrario y la abstención del senador Xirinacs³⁸.

No obstante el proceso había sido largo, y en algunas materias fundamentales se había asistido a un debate intenso y acalorado que había acabado con una decisión por mayoría, el proyecto parecía ser asumido con más o menos entusiasmo, prácticamente por todas las fuerzas políticas catalanas.

Sin embargo, una vez aprobado el proyecto, uno de los mayores obstáculos para una conclusión rápida del proceso era representado por el tiempo: el texto aprobado tenía que llegar a las Cortes antes de que saliera publicado en el BOE el decreto de disolución de las Cortes. Una nueva composición de éstas últimas, no sólo habría retrasado los tiempos de discusión y aprobación del texto sino que hubiera podido alterar los equilibrios políticos sobre la base de los cuales se había llegado a esta delicada fase del proceso.

El proyecto de estatuto de autonomía de Catalunya fue depositado a las 20 y 45 minutos del 29 diciembre, aproximadamente media hora después del proyecto vasco, que consecuentemente sería discutido antes en las Cortes. Poco después, el gobierno de Adolfo Suárez convocaba elecciones legislativas por el 1 de marzo y municipales por el 1 de abril, frustrando así las esperanzas catalanas de poder tener definitivamente un estatuto de autonomía en pocos meses.

1.4 La discusión en las Cortes sobre el proyecto y las enmiendas

Los temores de los parlamentarios catalanes respecto a un repentino y profundo cambio de los equilibrios políticos que hicieron posible llegar a la redacción del proyecto de estatuto resultaron substancialmente injustificados. De hecho, los resultados de las elecciones legislativas de 1979 no hicieron más que confirmar los de dos años antes.

³⁸ El senador Xirinacs explicaba así en un artículo de prensa sus razones: "Presses, pressés, pressés. Política conjunta. Política d'oportunitats.(...). Aquesta tarda hauré de votar la totalitat del projecte d'Estatut. Una decisió no conjunta, no oportunista, decidida sense pressés, després de mesos de meditació. Votaré abstenció. Amb més dolor del que patia en votar no a la Constitució en el Senat. La raó profunda és que no puc acceptar un text que s'oblida la sobirania dels catalans. S'hi afegeix una raó accidental: no s'ha negociat bé, ni en la Constitució ni en l'Estatut. Els responsables han estat massa febles i, de vegades, han anteposat els interessos de partit als interessos generals. Podíem haver obtingut molt més. Sobre un tema tan transcendental s'ha dut a terme una política mediocre. Però no puc dir no a la possible devolució d'un cert poder a Catalunya". LL.M^a. XIRINACS: "Abstenció davant l'Estatut" en: *AVUI*, 30 de diciembre de 1978.

En el ámbito estatal, UCD se reafirmaba como primer partido, seguido por el PSOE. En orden decreciente se encontraban el PCE-PSUC y, con resultados más modestos, la Alianza Popular de Fraga que se consolidaba como cuarta fuerza del país.

En el ámbito catalán, el PSC encabezaba la lista con 17 diputados, UCD superaba con 12 diputados el PSUC que elegía 8 representantes, así como CDC que se presentaba junto a Unió Democràtica. ERC se quedaba con un solo diputado así como AP³⁹.

Puesto que PSOE y PCE, confirmando las posiciones de sus aliados catalanes (PSC y PSUC) ya se habían declarado favorables al texto elaborado en Sau y discutido y aprobado por la Asamblea de Parlamentarios, la negociación se realizaría sobre todo con UCD y, en particular, con el mismo presidente Suárez.

El 9 de abril, el *Consell Executiu* de la Generalitat, a través de un decreto, convocaba los parlamentarios para que se constituyeran en Asamblea y, cumpliendo con la letra constitucional, eligieran la delegación que tenía que examinar el texto del estatuto junto a la Comisión Constitucional de las Cortes.

La primera reunión de la Asamblea tuvo lugar el 20 de abril, y se llegó a un acuerdo que preveía una delegación catalana de 21 miembros, que a partir de ese momento fue identificada por la prensa con el nombre de *Comissió dels Vint-i-Un*.

Mientras tanto, el 3 de abril, las primeras elecciones municipales del posfranquismo veían en Catalunya un rotundo éxito de las fuerzas protagonistas de la redacción del proyecto de Sau. PSC, PSUC y CiU, que en muchos casos gobernarán juntos en los que se llamaron *Pacte de Progrés*, conquistaban inmensa mayoría de los municipios catalanes⁴⁰ y abrían virtualmente un debate sobre el papel que las nuevas instituciones locales democráticas habrían tenido que jugar a lo largo de la discusión parlamentaria sobre el estatuto.

La orientación de las fuerzas que se impusieron en las consultaciones de abril era, en ese sentido, clara: las nuevas administraciones democráticas tendrían que presionar para una rápida y integral aprobación del texto de Sau.

A esta orientación se opondrá rotundamente Tarradellas, también en calidad de presidente de la Diputación Provincial de Barcelona, cargo que ocupa desde el otoño de 1977⁴¹. Según

³⁹ Estos los porcentajes a nivel estatal: UCD 35,1; PSOE 30,5; PCE-PSUC 10,8; CiU 2,7; UN 2,1; PSA 1,8; PNV 1,7; HB 1,0; ERC 0,7; EE 0,4; UPC 0,3; PAR 0,2; UPN 0,2. Estos los porcentajes a nivel catalán: PSC 29,2; UCD 19,0; PSUC 18,2; CiU 16,1; ERC 4,1; AP 3,6. Fuente: J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Madrid: 1979 pp.303-304 y 447.

⁴⁰ Estos los porcentajes: PSC 26,6; PSUC 20,2; CDC 18,6; UCD-CC 13,3; ERC 3,8; Otros 2,7; Agrupac. Independ. 11,7. Véase EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL DE LA UAB: *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981 pp. 206-207.

⁴¹ El Real Decreto del 29 de septiembre de 1977 que había hecho posible la restauración de la Generalitat, (derogando el decreto de 5 de abril de 1938 con el cual Franco había disuelto la Generalitat republicana), no preveía una dotación económica para el nuevo ente. Para superar este obstáculo, el gobierno había nombrado

éste, forzando la situación, se podría poner en peligro el proceso de transferencia de competencias que lentamente se estaba realizando.

La confrontación, que otra vez encontró una eco importante en las páginas de la prensa, se hizo patente en ocasión de la manifestación organizada por el PSC y el PSUC en víspera de S.Jordi, a la cual se adhirió también CDC, bajo el lema "Catalunya ara vol el Estatut". Tarradellas tendrá palabras muy duras para los organizadores de la iniciativa⁴². De hecho, la manifestación, era parte de una campaña más amplia de movilizaciones prevista por los partidos de izquierda (y sobre todo por el PSUC), que en los continuos contactos del presidente Suárez con personalidades de la vida política catalana (y en primer lugar con el President Tarradellas), en la lentitud demostrada por el gobierno en reanudar la actividad parlamentaria, en algunas declaraciones del partido de gobierno sobre la necesidad de aprobar antes que los estatutos vasco y catalán otras leyes orgánicas⁴³ habían visto un doble peligro. En primer lugar en una situación fluida, de contactos informales y por eso no necesariamente públicos habían visto peligrar la solidez del proceso democrático a través del cual se había llegado a la aprobación del proyecto. Y en segundo lugar, relacionado con el primer aspecto, habían visto que una excesiva y probablemente deseada lentitud habría contribuido a bajar enormemente en Catalunya aquella "tensión democrática" que había acompañado la redacción del proyecto de estatuto. Se verá como las preocupaciones expresadas por la izquierda catalana pudieran considerarse, al menos en parte, ciertas.

Mientras tanto en Madrid, el 27 de abril, se hizo pública la composición de la Comisión Constitucional⁴⁴ elegida por el pleno de las Cortes.

Tarradellas presidente de la Diputación de Barcelona y puesto a disposición de la preautonomía el presupuesto provincial.

⁴² El honorable formuló, en un mensaje radiofónico de una hora emitido excepcionalmente por todas las emisoras catalanas, alusivas y contundentes declaraciones contra la manifestación que en el día de S.Jordi había visto unidos, junto a sus partidos y a millares de catalanes, Andreu i Abelló, Barrera, Pujol, Gutiérrez Díaz y Reventós. Como relata la prensa del día siguiente, Tarradellas declaró: "(...)Permitidme que os diga que los catalanes cometemos un error que siempre nos acarrea graves consecuencias y que no quisiera que volviese a producirse. Y este error es pensar que siempre tenemos razón, y que nuestros interlocutores nos la darán fácilmente. Hemos de pensar que sean cuales fueren los propósitos del Estado, aquellos que le representen también tienen sus razones y, por tanto, teniendo en cuenta este principio, nos será más fácil no caer en el error. Pero si de antemano, sin saber lo que el estado piense ni lo que pueda hacer, empezamos a realizar una política demagógica de amenazas que y que carezca de un alto sentido de responsabilidad, podemos tener serios fracasos. (...) Hoy, después de considerar bien lo que os voy a decir y sopesar bien las consecuencias que pueda tener lo que voy a manifestaros, os digo, así como a todos los ciudadanos de Cataluña, que mientras yo sea President no se producirá otro 6 de octubre, es decir, que yo lucharé para que Cataluña siga siendo un pueblo democrático y se mantenga en paz y en bienestar, que el pueblo catalán haga las cosas bien y no se deje llevar por ilusiones que ya sabemos de antemano que son irrealizables". Véase *La Vanguardia*, 24 de abril de 1979.

⁴³ Véase J. SOBREQUÈS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.I ob.cit p.306

⁴⁴ La Comisión Constitucional se compondría de: 17 diputados de UCD; 9 del PSOE; 2 de la coalición Socialistas de Catalunya; 2 del grupo PCE-PSUC; un diputado del Partido Socialista de Euskadi; uno del PSA, un diputado de la coalición CiU; uno del Centro Democrático y uno del grupo Mixto.

El primer problema que la Comisión tuvo que encarar fue lo de la "simultaneidad" de la discusión de los proyectos catalán y vasco. La cuestión fue solucionada, después de dos meses de contactos y de reuniones informales, constituyendo dos ponencias, que trabajaron paralelamente pero en distintas sedes. Para respetar la orden con la cual fueron presentados los dos proyectos, se empezaría a discutir antes el proyecto vasco.

El 12 de mayo el texto presentado por los parlamentarios catalanes venía publicado en el BOE y, justo después los partidos empezaron a presentar los motivos de desacuerdo. Además de AP y de los dos minoritarios grupos de PSA y del PAR, como se esperaba, el grupo que más motivos de desacuerdo presentó fue el partido de gobierno.

Los motivos de desacuerdo de UCD⁴⁵ se podrían dividir en tres grandes bloques: principios generales; competencias; organización de las instituciones autonómicas.

Por lo que se refiere al primer bloque, entre otras cosas, los centristas impugnaban la definición de Catalunya como "realidad nacional", las referencias directas al pueblo como fuente de legitimación del poder de la Generalitat, y, sobre todo, amparándose al art.141 de la Constitución, la división territorial sobre la base de las comarcas y no de las provincias y la posibilidad que las funciones de estas últimas pudieran ser absorbidas por la Generalitat. El partido del presidente del gobierno central consideraba negativamente además la manera en la cual se había tratado el problema de la lengua y finalmente se ponía en tela de juicio la legitimidad de la autonomía del parlamento autonómico en la toma de toda una serie de decisiones, sobre todo en materia de reforma del estatuto.

En lo referente al segundo bloque, ciñéndose a una interpretación fuertemente extensiva del art.149.1 de la Constitución – que enumera las competencias exclusivas del estado –, se puede decir que UCD contestase todos los artículos relativos a las competencias más importantes: desarrollo legislativo, ejecución, sanidad y seguridad social. Con particular intensidad dirigía sus críticas a la manera a través de la cual el texto regulaba las competencias en materia de orden público.

Y finalmente, respecto al último bloque, el partido del presidente del gobierno, formulaba objeciones a casi todos los artículos, con el fin de rebajar autonomía e importancia de todas las instituciones creadas por el estatuto.

En esta sede también continuará la polémica sobre la ley electoral, aunque con una significativa diferencia. Si en la batalla librada por los centristas catalanes se intentó, y no sólo en materia electoral, valorizar el papel de las comarcas, en este caso, al presentar motivo de desacuerdo respecto al método con el cual finalmente los representantes

⁴⁵ Véase J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.IV ob. cit. pp.1357-1370.

catalanes habían decidido, por lo menos provisionalmente, elegir sus diputados, se hacía referencia sólo a la necesidad, reconocida por el art.152 CE que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas sean elegidas con un sistema proporcional “que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”⁴⁶.

Desaparecía del léxico del partido de gobierno el término “comarca”, y con ello el intento de *operación cultural* hacia las zonas no urbanas de Catalunya que, a lo largo de todo el período de redacción del texto estatutario la UCD catalana había llevado a cabo.

La cantidad y el abasto de los motivos de desacuerdo presentados por el partido de mayoría ponían una serie de obstáculos de difícil superación para la definitiva aprobación del texto.

Quedaban “desautorizados” por la directiva estatal del partido los centristas catalanes, que al fin y al cabo habían dado su consenso al proyecto de los parlamentarios y se ponía de manifiesto la inexistencia de una estrategia común, concertada, aprobada y respetada por los miembros del partido.

El 26 de junio de 1979 se constituyeron finalmente en Madrid las dos *ponencias*, integradas por representantes de los parlamentarios vascos y catalanes y miembros de la Comisión Constitucional que tenían que controlar la constitucionalidad de los textos presentados, y, acto seguido empezó la discusión sobre el texto vasco.

En el caso de Euskadi, la discusión fue caracterizada por la abundancia de encuentros y acuerdos realizados “al margen” del debate oficial. A menudo los textos e los artículos por aprobar, fruto de la mediación realizada en dichos encuentros llegaban a la *ponencia* ya redactados completamente. Suárez, que de hecho no hubiera podido ni siquiera participar en las negociaciones por no estar integrado en la Comisión Constitucional, fuerte de la experiencia del estatuto vasco, había manifestado más veces la voluntad de involucrar como representante de los intereses catalanes al President Tarradellas y de hacerlo artífice de una mediación extraparlamentaria sobre el texto catalán, pero éste se había declarado contrario a sustituirse los representantes catalanes en la recta final de la aprobación del estatuto.

Sin embargo, las características del proceso de aprobación del estatuto de Euskadi y las presiones de Suárez para incluir a Tarradellas en la negociación, no habían pasado desapercibidas por parlamentarios, que, respecto al tema, habían abierto una discusión. Si

⁴⁶ El texto integral del motivo de desacuerdo rezaba: “El artículo 152 de la Constitución señala que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas habrán de ser elegidas ‘por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio’. En ese sentido pudiera ser necesario que el Estatuto recoja dicho principio, especialmente en las primeras elecciones al Parlamento de Cataluña, y fije unas circunscripciones electorales acorde con el mismo. Con este motivo se formula desacuerdo con la disposición transitoria 4 del proyecto de Estatuto”. En: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol IV, ob. cit. p.1370.

los centristas – como no podía ser de otra manera – eran partidarios de repetir la “vía vasca”, a ellos se opusieron duramente tanto CDC, como el PSC y sobre todo el PSUC, conciente que en caso de negociación “paralela” a la oficial, los primeros perjudicados (por no ser ni siquiera admitidos a la mesa de negociación) serían justamente ellos.

La firmeza en la actitud de esos partidos fue reforzada también por toda una serie de iniciativas, llevadas a cabo por los nuevos alcaldes democráticos a favor de una aprobación rápida y sin modificaciones del texto presentado por los diputados catalanes⁴⁷.

En ese contexto, el 20 de julio de 1979 se reunió por primera vez la *ponencia* catalana.

UCD presionaba para una negociación directa con Suárez y “utilizó” a este fin Manuel Fraga: el ex ministro de información y turismo de Franco, impugnando todos y cada uno de los artículos en discusión (algunos ni siquiera habían estado objeto de motivos de desacuerdo presentados por su partido), paralizó desde el primer momento los trabajos parlamentarios.

La lentitud y la esterilidad de las discusiones llevaron los mayores partidos catalanes a una moderada reconsideración de su posición: PSC y CDC accederían a la celebración de contactos directos con Suárez, que “integrarían” y no sustituirían el trabajo de la *ponencia*, pero el presidente del gobierno español tendría que garantizar la participación de los comunistas catalanes a la negociación.

Una circunstancia más contribuyó al cambio de actitud de los representantes de los parlamentarios catalanes. El *factor tiempo*, que en un primer momento parecía favorable al gobierno, se transformó rápidamente en una arma en las manos de los negociadores catalanes. Aprobado el 17 de julio el estatuto vasco, éste representaría un precedente jurídico del cual las fuerzas catalanas ahora disponían. Así que, en el momento en que la amplitud de la autonomía catalana aparece como un dato “indiscutible”, PSC, CDC y PSUC parecían poder disponer finalmente de la fuerza suficiente para sostener una

⁴⁷ El 12 de julio de 1979, cincuenta alcaldes de poblaciones capital de comarca y mayores de 20000 habitantes se reunían en el Saló de les Cròniques del Ayuntamiento de Barcelona en base a unos acuerdos tomados por los mayores partidos políticos el día 6. Según el documento final de la reunión los alcaldes acordaban cinco puntos : “1. Manifestar la seva adhesió al contingut del projecte d'Estatut aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya (Estatut de Sau) que reclamen tots els ciutadans de Catalunya independentment del seu lloc d'origen. 2. Exigir l'aprovació amb urgència i sense modificacions del contingut del projecte d'Estatut. 3. Transmetre la nostra resolució als vint-i-un parlamentaris catalans que han assumit la defensa del projecte a les Corts i manifestar el nostre suport a la seva tasca. 4. Mantenir-se en contacte permanent i alhora amb els parlamentaris per a endegar les actuacions que la consecució d'aquest objectiu demani. 5. Iniciar, poble per poble i comarca per comarca la tasca que canalitzi la voluntat de tots els ciutadans de Catalunya, a través dels seus municipis, a favor del Estatut de Autonomia. Els alcaldes catalans volem per Catalunya el nostre Estatut abans de l'onze de setembre de 1979”. La segunda parte del documento representa un verdadero plan de acción de la campaña, con las etapas, la división de las tareas y un primer calendario de intervenciones de los parlamentarios comprometidos en la redacción la aprobación y la defensa delante de las Cortes del proyecto estatutario. El texto integral del documento se puede consultar en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol IV ob. cit. pp.1384-1385.

negociación directa y “al margen” de las sedes oficiales. En ese contexto, Suárez, en posición de relativa debilidad, y forzado a cerrar rápidamente y con éxito el acceso a la autonomía de las grandes nacionalidades históricas, accedió a la admisión de los comunistas catalanes a la negociación.

Definidos los términos “reales” de la negociación, los temas que se revelaron más conflictivos fueron el orden público (los negociadores catalanes pedían una igualdad de trato con la autonomía vasca que el gobierno se negaba a conceder en materia de policía autonómica), la financiación (el gobierno se oponía a la posibilidad de cesión de grandes figuras impositivas), la división territorial (los negociadores catalanes, pese a la letra del art.141CE, defendían la idea de la desaparición del ente provincial), las competencias en materia de enseñanza (el estado pedía competencias sobre todo en lo referente a la enseñanza universitaria), la definición de Catalunya como “realidad nacional” (se pedía por parte del gobierno una perfecta correspondencia con el término *nacionalidad* del art.2 CE), la radiotelevisión (los partidos catalanes reclamaban la cesión de un tercer canal que sería público y autonómico) y la ley electoral (se volvía a la eterna discusión sobre la “corrección territorial” del sistema).

En este nuevo cuadro, la semana entre el 30 de julio y el 7 de agosto de 1979 se demostró decisiva. Mientras los trabajos de la *ponencia* procedían muy lentamente, el 3 de agosto Suárez encontraba en la Moncloa Pujol, Reventós y Gregorio López Raimundo. El encuentro se reveló fundamental porque se legaron a tocar muchos de los temas de contraste que se acaban de apuntar.

El *precio* del desbloqueo de la situación, sería para los negociadores catalanes nada simbólico: Catalunya perdía definitivamente su apelativo de “realidad nacional”; la construcción de una policía autonómica se admitía sólo sobre la base de una futura Ley Orgánica; se perdían algunas importantes competencias sobre todo en materia económica y de seguridad social; la competencia de la Generalitat en materia de enseñanza de exclusiva pasaba a ser solamente plena; se volvería otra vez al sistema electoral basado sobre las provincias y, sobre todo, éstas últimas se consolidaban el texto estatutario.

En la misma tarde de la reunión a la Moncloa, Pujol, Roca, López Raimundo y Reventós encontraban la *Comissió dels Vint-i-Un* para informarla de los resultados de la reunión y, horas más tarde, la ponencia aprobaba un importante número de artículos que habían permanecido encallados durante varios días. El 7 de agosto la ponencia aprobaba el delicado título relativo a las finanzas, que había sido integralmente reformulado, y convocaba la sesión en la cual el texto sería aprobado definitivamente.

En la sesión del 13 de agosto de 1979 (a la cual no participó Manuel Fraga que mientras tanto había dimitido como ponente), el texto del estatuto de autonomía de Catalunya fue aprobado con 54 votos favorables, 1 contrario (Blas Piñar) y dos abstenciones (por motivos opuestos Heribert Barrera, de ERC y Hipólito Gómez de las Rocas, del PAR).

Ahora para que entrara en vigor del estatuto quedaban la aprobación de los ciudadanos catalanes vía referéndum y la definitiva ratifica por parte de las Cortes.

El referéndum había sido convocado por el 25 de octubre.

1.5 El referéndum

El referéndum del 25 octubre hizo que los partidos catalanes, después de largos meses de contactos y negociaciones entre las Cortes y la Moncloa, volvieran otra vez a desplegar una intensa actividad política en Catalunya. CDC, PSC y PSUC, los partidos que habían sido protagonistas del proceso que había conducido a Sau y a la aprobación del proyecto de estatuto en las Cortes, a pesar de reconocer los límites del texto que se sometía al juicio de los electores, pedían un voto afirmativo en el convencimiento que no obstante el proyecto originario había sido profundamente modificado, el texto final representara en conjunto una aproximación a la voluntad de autonomía de los catalanes y, en todo caso, un punto de partida positivo⁴⁸. En cambio, ERC⁴⁹, FNC⁵⁰, aunque pidieran un voto afirmativo se decantaron por llevar a cabo una campaña electoral "crítica", que pusiera de manifiesto las

⁴⁸ Véase R. RIBÓ: "Sense trionfalismes, sí a l'Estatut", en: *AVUI*, 21 de agosto de 1979; R. TRIAS FARGAS: "L'Estatut: per fer qué?", en: *AVUI*, 9 de octubre de 1979; J. REVENTÓS: "Carta oberta a tots els ciutadans de Catalunya", en: *AVUI*, 22 de octubre de 1979; J. LLIMONA: "Per un sí responsable a l'Estatut", en: *AVUI*, 11 de octubre de 1979; R. ESPASA i OLIVER: "L'Estatut: una realitat oberta", en: *AVUI*, 21 de octubre de 1979; M.A. CAPMANY: "Les meves raons afavor de l'Estatut", en: *AVUI*, 23 de octubre de 1979; J. BENET: "Sí, com l'any '32...", en: *AVUI*, 24 de octubre de 1979.

⁴⁹ Véase H. BARRERA: "Sí a l'Estatut...malgrat tot", en: *AVUI*, 21 de agosto de 1979 y "L'Estatut de 'semillas selectas'" en: *La Humanitat*, 1 de septiembre de 1979.

⁵⁰ En el documento final del Consejo Nacional del FNC del 4 de septiembre se puede leer: "...el FNC considera insuficient el Projecte de Estatut d'Autonomia i pobra la actuació dels parlamentaris negociadors, a excepció d'Heribert Barrera. És per això que estem totalment en contra que s'intenti presentar el text estatutari com un triomf per a Catalunya. Ara bé, nosaltres som conscients que si aquest Estatut no és referendat pel poble hi surtirà perdent el país. La nostra posició més coherent — tenint en compte que ja vam ser abstencionistes davant la Constitució — seria la abstenció. Però no oblidem que l'Estatut afecta només Catalunya i que l'abstenció, darrerament, ha estat molt important a les consultes electorals. A més és molt possible que molts immigrants se sentin indiferents a l'hora de votar l'Estatut. I això també podria passar amb els funcionaris de l'estat i d'altres corporacions públiques; militants de dreta i de UCD; de catalans de comarca que es consideren vexats per la no-desaparició de les províncies i, senzillament, catalans desencisats o que consideren una un insult o una burla l'Estatut que se'ns ofereix. Tot plegat podria significar que no s'arribés a les cotes de votació mínimes, la qual cosa representaria la no-aprovació de l'Estatut(...) Per aquest motiu, i pensant en Catalunya abans que en nosaltres, ens veiem en la necessitat de demanar que es voti sí a l'Estatut. Perquè, si aquest no s'aproves, s'obriria un procés d'involució nacional a Catalunya, que necessita, encara que només sigui de nom, tenir un reconeixement institucional per a recatalanitzar-se i avançar cap a una societat nova, més justa i progressiva en tots els ordres". En: J. SOBREQUÈS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol. IV ob. cit. pp.1667-1668

mermas que había comportado por las aspiraciones catalanas el paso del texto en las Cortes. UCD se orientó por una campaña a favor del sí decididamente menos acalorada y *pedagógica* respecto a la de los demás partidos⁵¹. Los grupos no parlamentarios que, como se vio, criticaron desde el principio el proceso a través del cual se había llegado a la aprobación del estatuto, pedían al electorado una abstención, ahora criticando la falta del derecho de autodeterminación y de soberanía fiscal (PSAN)⁵², ahora la falta de competencias en materia de policía y justicia (BTC)⁵³, ahora pidiendo una abstención en señal de “protesta” para unas modificaciones que habían intervenido en sede de Comisión Constitucional que afirmaban ser demasiado relevantes.

La campaña por el “no” fue llevada a cabo sólo por grupos minoritarios de derecha aunque un comunicado de los obispos catalanes hecho público el día 6 de octubre exhortaba de manera sibilina la ciudadanía en ocasión del referéndum a “liberarse de todo lo que puede ser un estorbo para la comunidad”⁵⁴.

Al lado de los partidos políticos, otras entidades intervinieron en la campaña referendaria. Los Municipios que en su enorme mayoría eran gobernados por los *Pactes de Progrés*, realizaron una activa campaña a favor del “sí”. La Generalitat también participó, no sin conflictos también en este caso. El 14 septiembre, el *Consell Executiu*, después de una reunión a la cual participó el mismo Tarradellas, pedía oficialmente al pueblo catalán de aprobar el texto. Con esta declaración los *consellers* políticos habían intentado dar una salida unitaria a algunas discrepancias existentes entre el President – al cual algunos medios⁵⁵ atribuían opiniones negativas respecto a muchos contenidos del Estatuto – y los representantes catalanes en mérito al papel que éste tendría que jugar en los trámites que todavía quedaban para la aprobación del estatuto y inauguraban una decidida campaña de la máxima institución catalana a favor del “sí”. Pocos días después, el 28 de septiembre, en el pleno de la Diputación de Barcelona, los representantes del PSUC pidieron un compromiso activo de aquella entidad en la campaña referendaria. Tarradellas expresó con determinación su opinión contraria y sería acusado de desatender la sustancia de los acuerdos realizados en la reunión del 14.

⁵¹ Véase A. CAÑELLAS i BALCELLS: “Sí por Catalunya”, en: *La Vanguardia* 20 de octubre de 1979.

⁵² Véase J. FERRER: “La fi de la comèdia”, en: *Lluita* núm. 5, septiembre de 1979.

⁵³ Véase J. SÁNCHEZ i CARRETÉ: “Crít d’alerta”, en: *AVUI*, 24 de octubre de 1979.

⁵⁴ Véase *AVUI*, 6 de octubre de 1979.

⁵⁵ Véase *AVUI*, 29 de septiembre de 1979.

La nueva fractura, que vio dividirse las fuerzas políticas protagonistas de la redacción del *Estatut*, ya que CDC se alineó junto a UCD-CC a las posiciones del President, se pudo superar sólo después de una larga mediación⁵⁶.

En concreto, el pleno acabará estableciendo, sobre la base de una propuesta socialista, que la Diputación de Barcelona pediría a los electores sólo que participaran masivamente a las votaciones⁵⁷. La polémica, en todo caso, tuvo duras secuelas⁵⁸. Y el 4 de octubre, la Generalitat hacía públicos los criterios y los objetivos que guiarían la institución preautonómica en la campaña institucional por el referéndum que había sido anunciada después de la reunión del *consell executiu* del 14 de septiembre. El planteamiento es lo mismo expresado en el seno del pleno de la Diputación de Barcelona: la Generalitat intentaría

⁵⁶ La propuesta de moción del PSUC, expuesta por el representante provincial Conill se componía de dos partes: "1. apoyar la campaña iniciada por la Generalitat encaminada a conseguir que la convocatoria del próximo 25 de octubre se convierta, por la participación masiva y entusiasta, en una jornadas sin precedentes en la historia de Cataluña 2. que el pleno de la Diputación manifieste su postura favorable al Estatut llamando a la población a votar "sí" como corresponde a una Corporación emanada, aunque de forma indirecta, de la voluntad popular". En aquella sede, Tarradellas contestó contundentemente: "Estoy de acuerdo con el primer punto. La Diputación no puede quedarse al margen del Referéndum, ni del pueblo, ni de tener un Estatut. No estoy de acuerdo con el segundo punto. Ni la Diputación, ni la Generalitat puede recomendar ni el "sí" ni el "no" ni la abstención. (...) Es inadecuado que una Corporación pública tome una posición que pueda parecer partidista. No hay que romper la unanimidad". Y más adelante: " (...)Es un hecho grave que el Estatut se haya hecho al margen de la Generalitat y de las instituciones que rigen este pueblo. (...) Es grave que se haya hecho el Estatut sin que el pueblo pueda opinar sobre el mismo. Cuatro partidos - CiU, PSC, PSUC, UCD - y el señor Suárez han hecho un Estatut para Cataluña. Los demás no hemos dicho nada porque no se ha pedido nuestra opinión. Pero no quiero polémicas. Sería peligroso iniciar un debate sobre el por qué se ha hecho de una u otra manera. A pesar de todo, acepto el Estatut. Lo votaré." Véase *La Vanguardia*, 29 de septiembre de 1979.

⁵⁷ El texto final, aprobado por unanimidad en la reunión del 28 de septiembre fue: "Demandar la participació massiva de tots els ciutadans en la votació del referèndum per l'Estatut d'autonomia com a mostra contundent de la voluntat decidida i ferma de tot un poble de recuperar els òrgans i els seus signes d'identitat nacional". Véase *AVUI*, 29 de septiembre.

⁵⁸ Tanto el PSC como el PSUC, inmediatamente después del pleno de la Diputación del 28 de septiembre hicieron públicas dos notas de prensa en las cuales estigmatizaban la actitud demostrada por el anciano President. Se podía leer en la nota del PSC: "La comisión ejecutiva nacional de Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) ha conocido las afirmaciones del President Tarradellas en el pleno de la Diputación Provincial de Barcelona en torno al Estatut, y entiende que son inaceptables". La posiciones del PSUC se hacían notas a través de Antoni Gutiérrez Díaz, que entre otras cosas, declaraba: "El PSUC considera que las instituciones, y de una forma muy especial aquellos miembros que han sido elegidos democráticamente tienen la obligación de pronunciarse antes hechos de importancia colectiva, como hizo la Generalitat en el referéndum de la Constitución. El PSUC respeta, pero no comparte aquellas actitudes tendientes a frenar la toma de posición clara ante una responsabilidad histórica para Cataluña como es la aprobación del Estatut y, asimismo, está en contra de cualquier actitud que represente, directa o indirectamente, menosprecio de los partidos políticos o menosprecio de los cargos obtenidos por designación. El PSUC seguirá defendiendo, junto con las demás fuerzas políticas, el pleno apoyo afirmativo del pueblo catalán en el referéndum del Estatut y la exigencia de la plena autoridad y del pleno respeto a los representantes del pueblo elegidos democráticamente". Pocos días más tarde, el *Consell Executiu*, el 2 de octubre, hacía pública una nota en la cual se podía leer: "El *Consell Executiu* ha decidit avui ratificar l'acord que va prendre en la seva sessió del 14 de setembre de recomanar al poble de Catalunya que doni el seu sí al projecte d'Estatut en el referèndum que serà convocat a l'efecte. (...) El *Consell Executiu* ha examinat la situació política a Catalunya i tots els condicionaments que acompanyen el procés de l'esmentat referèndum i, per tal d'evitar qualsevol clima de confusió que pugui produir-se en l'opinió pública catalana ha acordat reforçar el caràcter afirmatiu en la campanya del referèndum per l'Estatut". Véase *La Vanguardia*, 30 de septiembre de 1979 y *AVUI*, Segunda edición, 2 de octubre de 1979.

obtener el "máximo de la participación conciente y responsable por parte del pueblo catalán"⁵⁹. A este fin la Generalitat imprimió centenares de miles de copias del texto objeto de la consultación que fueron distribuidas a todas las familias catalanas.

El conflicto que oponía Tarradellas a los políticos catalanes, cambiaba de objeto pero en el fondo siempre era el mismo. Se trataba de un conflicto de poder y de influencia, pero también y sobre todo de concepción de lo que era la Generalitat preautonómica. Para los partidos se trataba de una institución de alto valor simbólico que permitía una fecunda relación con la memoria histórica del país pero que carecía todavía de la necesaria legitimidad democrática para actuar plenamente como tal. Para Tarradellas, en cambio, a pesar de los límites que padecía a causa de las circunstancias, era una institución con legitimidad y peso político real y por eso mismo no podía que comportarse como una institución, o sea, en el caso de una contienda referendaria, mantenerse neutral⁶⁰.

La campaña para el referéndum se cerró con un mitin multitudinario celebrado al palacio de los congresos de Montjuïc, al cual participaron en un clima de aparente y reconquistada unidad todos los partidos políticos bajo la presidencia de Tarradellas.

El 25 de octubre, el texto del Estatuto de Autonomía de Catalunya, redactado por la Asamblea de Parlamentarios, modificado y aprobado en las Cortes Españolas, era aprobado por el 88,14% de los ciudadanos catalanes que en aquel día se presentaron a las urnas. Analizando la consultación el dato que inmediatamente destaca es la altísima abstención, que llegó al 40,3% en todo el territorio catalán y que en algunas comarcas de Tarragona superó incluso el 50%.

Sobre los motivos que produjeron una tan alta deserción por parte de los ciudadanos en una ocasión tan importante las hipótesis avanzadas por los historiadores y los estudiosos de los comportamientos electorales son muchas. El historiador Jaume Sobrequés i Callicó⁶¹ imputa una abstención tan alta al substancial desacuerdo demostrado tanto por los grupos nacionalista y izquierdistas más radicales, como por los sectores conservadores y cercanos a las posiciones de Tarradellas respecto a las posiciones y las actuaciones de los parlamentarios además que de los contenidos del texto estatutario. El análisis de Sobrequés,

⁵⁹ El texto integral de las bases y de los objetivos de la campaña institucional de la Generalitat se puede encontrar en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.IV ob. cit. pp. 1777-1778.

⁶⁰ De hecho, Tarradellas tomaba posición en la contienda electoral justo antes de la celebración del referéndum, durante la manifestación unitaria que ponía fin a la campaña referendaria, y afirmaba: "Avui el Consell Executiu de la Generalitat ve a demanar-vos el sí, però ja sabem que no només anireu a votar sinó que fareu tot el que calgui perquè tothom digui sí. (...) Estem convençuts del que representarà aquest estatut. Catalunya ha demostrat que és un poble que no només té el dret a governar-se sinó que sap governar-se. (...) Un poble que pot fer una reunió com la d'avui és un poble que mereix governar-se". En: *AVUI*, 24 de octubre de 1979.

⁶¹ J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *Història contemporània...* ob. cit. pp. 744 e ss.

en definitiva, pone el acento sobre el carácter indudablemente político de la abstención del octubre del 1979. Esquemmatizando y secundando la análisis de Sobrequés, las raíces de la escasa participación al referéndum se encontrarían por un lado en las posiciones críticas expresas durante todo el proceso estatutario por el senador Xirinacs, y, por el otro en el volver de los contrastes entre Tarradellas y los parlamentarios en los meses de septiembre y octubre.

A esta análisis valdría la pena añadir por lo menos tres consideraciones. La primera, evidenciada por el estudio de los comportamientos electorales Josep Maria Vallés⁶² es relativa a un cierto "cansancio" del pueblo catalán llamado a votar en tres años, seis veces. Las otras dos derivan de la observación de la geografía de la abstención⁶³. La abstención más fuerte parece concentrarse en dos zonas determinadas.

En primer lugar, en las zonas de las comarcas de Lleida y Tarragona, socialmente dominadas por fuerzas más conservadoras, donde incluso se podían encontrar en 1979 rastros de caciquismo, y donde en las elecciones de 1977 y 1979 e había revelado mayoritaria UCD, que, como se vio, no movilizó su electorado a favor del estatuto. Este tipo de electorado podría así expresar una cierta desconfianza respecto a un estatuto que posibilitaba un gobierno autónomo de las izquierdas.

En segundo lugar, en las muy pobladas zonas del cinturón de la ciudad de Barcelona, donde se ha registrado una abstención mayor en todas las consultas autonómicas, debida según algunos estudiosos a la menor atención atribuida a este tipo de consultas por una amplia parte de "catalanes de adopción"⁶⁴.

Pero no obstante la alta abstención, se había llegado al quórum necesario para que la consultación fuera válida. El último paso que se tenía que dar sería la ratificación por parte de las Cortes.

El texto aprobado por los ciudadanos de Catalunya fue ratificado por el Congreso de los Diputados el 29 de noviembre de 1979, con 317 votos favorables, 13 abstenciones y un solo voto en contra. En el Senado, el 12 de diciembre fue aprobado con 68 votos favorables, tres abstenciones y un voto en contra. El 18 diciembre de 1979, Juan Carlos, Rey de España, promulgaba el Estatut d'Autonomia de Catalunya, y el 22 de diciembre se publicaba en el BOE.

⁶² EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL DE LA UAB: *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981 pp.44 y ss.

⁶³ Véase R. VIRÓS: "Els resultats a les comarques de Catalunya", en: *Taula de Canvi* (1980) Núm.2 EXTRA maig p.252. Éstos, según el estudio los porcentajes de abstención en las distintas provincias: Barcelona 40,4; Girona 36,6; Lleida 41,8; Tarragona 45,4.

⁶⁴ Véase M.CACIAGLI: *Elezioni e partiti politici nella spagna postfranchista* Liviana, Padova: 1989 pp.109-113.

El 17 de enero de 1980 entraba finalmente en vigor.

1.6 El texto definitivo

El texto del Estatut d'Autonomia de Catalunya⁶⁵, en 57 artículos divididos en cuatro títulos, dibuja finalmente los caracteres del autogobierno reconquistado por los catalanes. A los artículos se tienen que añadir un preámbulo, siete disposiciones adicionales y ocho transitorias.

En el preámbulo, como se ha visto escrito por el President Tarradellas, se puede leer:

"El present Estatut és la expressió de la identitat col·lectiva de Catalunya i defineix les seves institucions i les seves relacions amb l'Estat en un marc de lliure solidarietat amb les restants nacionalitats i regions. Aquesta solidarietat és la garantia de l'autèntica unitat de tots els pobles d'Espanya"

La relación con el art.2 CE es manifiesta al recoger la expresión "nacionalidades y regiones", aunque en el texto estatutario se introduzca la noción de "pueblos" y desaparezca totalmente la idea de la "indivisibilidad"; al contrario, la unión encuentra una condición de autenticidad en el concepto de "solidaridad entre pueblos distintos". Y a continuación:

"El poble català proclama com a valors superiors de la seva vida col·lectiva la llibertat, la justícia i la igualtat, i manifesta la seva voluntat d'avançar per una via de progrés que assegurí una qualitat de vida digna per a tots els qui viuen, resideixen i treballen a Catalunya"

La fórmula "viven y trabajan en Catalunya" no sólo recoge el debate que se había producido en ocasión de redacción del Estatuto sobre la cuestión de la "condición política de catalán", sino que da también una primera cristalización normativa al razonamiento que ya a partir de los años '60 comunistas y católicos habían empezado sobre inmigración y identidad nacional. Con la norma estatutaria, el catalán, se reafirma, al principio de los años '80, como un nacionalismo decididamente integrador.

Más adelante se encuentra el solemne reconocimiento de la Generalitat como institución propia del autogobierno catalán y como símbolo de una historia caracterizada por el respeto de la libertad individual y de los pueblos. En el mismo párrafo, en el momento en que se exalta el pasado, se proclama la voluntad de los hombres y de las mujeres catalanas de construir, a través de la Generalitat, una sociedad democrática avanzada. Posiblemente esta sea la norma que puede resumir muchas de las orientaciones de Tarradellas durante la

⁶⁵ El texto al cual se hace referencia en estas páginas es el publicado en el DOGC núm.38, 31 de diciembre de 1979.

transición, su obstinación en no querer nunca crear ambigüedades en torno a la idea de que como el pasado del pueblo catalán había pasado por la Generalitat, sus aspiraciones de futuro no podrían encontrar otro medio de expresión fuera de su institución propia. El preámbulo se cierra con:

“Per fidelitat a aquests principis i per fer realitat el dret inalienable de Catalunya a l'autogovern, els Parlamentaris catalans proposen, la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats acorda, el poble català referma i les Corts Generals ratifiquen el present Estatut.”

En el último párrafo destacan al menos dos elementos significativos: el reconocimiento de la autonomía como derecho inalienable del pueblo catalán y, a la vez, la mención, como si fuera un “negativo” del texto constitucional, del proceso a través del cual se realiza este derecho inalienable, proceso que vio comprometerse en un marco *pactista* el pueblo y sus representantes, tanto catalanes como españoles.

En el Título Preliminar (artt.1-8), encontramos las normas que definen los caracteres generales de la autonomía catalana y regulan algunos aspectos fundamentales: la voluntad de Catalunya, como nacionalidad, de constituirse en Comunidad autónoma; la Generalitat como institución en la cual se organiza políticamente el autogobierno, que deriva sus poderes de la Constitución, del Estatut y del pueblo; la definición del territorio como suma del territorio de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Tarragona y Lleida.

El artículo 1 había sido modificado en el paso por las Cortes. En el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Catalunya se definía como “realidad nacional” y el orden de “derivación” del poder de la Generalitat era invertido, pasando en primer lugar el pueblo. El art.3, relativo al idioma, al contrario, no fue modificado. Así que en el primer punto se afirma que “la lengua propia de Catalunya es el catalán” y en el punto 2 se establece que “la lengua catalana es oficial en Catalunya así como lo es el castellano, lengua oficial en todo el estado español”. El reconocimiento del catalán como lengua originaria se afirmaba así como habían establecido los parlamentarios catalanes y la oficialidad parece tenía así dos razones de ser: una procedente de la pertenencia a una nacionalidad, la otra a un estado. Siempre en tema lingüístico, el Estatut establecía definitivamente que sería la Generalitat el órgano diputado a garantizar el uso de ambas lenguas y crear las condiciones para su total igualdad⁶⁶. Como ya se ha habido manera de evidenciar, esta norma se revelará fundamental a la hora de perfilar la política lingüística del ente autonómico.

⁶⁶ Poco después de la aprobación del texto, haciendo una comparación entre el Estatut de 1932 y el de 1979, el senador Benet escribía: “(...)També és millor el text actual pel que fa a la qüestió de l'idioma. La declaració que consta a l'article 3 de l'actual títol preliminar: 'la llengua pròpia de Catalunya és el català', no constava,

El art.5, que aborda el tema de la organización territorial interna, aparece fuertemente modificado respecto al texto aprobado por los parlamentarios. Se compone de cuatro párrafos. Con el primer párrafo se introducía la comarca como ente local fundamental de la organización territorial catalana. Con el segundo se establecía que la Generalitat podría crear "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y específicos"⁶⁷. El tercero aplazaba a una ley del futuro *Parlament* el conjunto de la organización territorial de la comunidad. La negociación con Suárez obligó a añadir un cuarto párrafo según "Lo que establecen los párrafos anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como ente local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, en conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución"⁶⁸. Posiblemente estas pocas líneas representen la derrota más significativa de los negociadores catalanes.

La provincia, que había constituido el instrumento más importante de control estatal sobre el territorio a partir del siglo XIX, en la mente de los parlamentarios catalanes hubiera tenido que desaparecer y sus funciones asumidas por la Generalitat en virtud de su condición de máximo poder público (a parte del estado) en el territorio de la comunidad. El Estatut reafirmaba su existencia y, haciendo referencia directa a unas normas constitucionales, despejaba definitivamente cualquier duda sobre la inviabilidad de una solución territorial de alguna forma diferenciada para Catalunya. Se verá como, al momento de redactar la normativa de organización territorial catalana este artículo generaría el conflicto más amplio (y todavía irresuelto) de la historia de la vida política catalana del postfranquismo.

El art.6 ponía solución a la cuestión, largamente debatida, de la "condición política de catalán". Substancialmente quedará invariado respecto a la redacción de los parlamentarios, estableciendo que "gozan de la condición política de catalán todos los ciudadanos

com hem dit a l'Estatut de 1932. I si bé és cert que no tenia massa importància el fet que no constés en un text dels anys trenta, en canvi en té molta que consti en un dels anys setanta, quan l'intent de genocidi cultural del franquisme pot ser substituït per alguns per un intent de colonialisme lingüístic, fórmula més subtil per posar fi a l'idioma mil·lenari del poble català. J. BENET: "Notes sobre el títol preliminar de l'Estatut" en: *Taula de Canvi* (1980) Extra 2, p.15.

⁶⁷ En el texto: "Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics".

⁶⁸ En el texto: "Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució". El artículo 141 de la CE, textualmente, dice: "La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica". DOGC núm.38, 31 de diciembre de 1979.

españoles que, de acuerdo con las leyes, tengan residencia administrativa en cualquier de los municipios de Catalunya”⁶⁹.

El Título I (artt.9-28), se refiere a las competencias de la Generalitat. La estructura del Título es “diversificada”: el art.9 individua en 34 puntos las competencias exclusivas de la Generalitat, el art.10 fija en 8 puntos las materias para las cuales, dentro del marco de la legislación estatal, la administración autonómica ejerce funciones legislativas y ejecutivas (se configuran éstas como competencias delegadas), el art.11 finalmente establece las 11 materias en las cuales la Generalitat tendrá competencias meramente ejecutivas.

Por lo que se refiere al primer grupo, substancialmente permanecía invariado respecto al texto aprobado por los parlamentarios⁷⁰. Al punto 34, en correspondencia con el art.150.2, se encontraba la posibilidad de ampliación de las competencias transferidas por parte del estado a través de una ley orgánica.

Por lo que se refiere a las materias comprendidas en el art.10 – las competencias de desarrollo legislativo de ley marco estatales – se encuentran muchas competencias de carácter económico, que van desde la intervención en empresas, hasta la ordenación del crédito, bancos y seguros. Estas materias, en el proyecto de los parlamentarios integraban un artículo separado y eran consideradas competencias exclusivas⁷¹. Finalmente, en lo referente al último grupo – el de las competencias meramente ejecutivas – se puede decir que en el proyecto presentado por los parlamentarios fuera decididamente menos numeroso y significativo. Ahora en ello se pueden encontrar materia de una cierta relevancia como el trabajo, inmigración, puertos y aeropuertos con calificación de interés general.

Al lado de esta primera división operada en los artículos 9, 10, y 11, algunos artículos específicos regulan la distribución de competencias en las materias más relevantes.

⁶⁹ En el texto: “Als efectes del present Estatut, gaudeixen de la condició política de catalans els ciutadans espanyols que, d'acord amb les lleis generals de l'Estat, tinguin veïnatge administratiu a qualsevol dels municipis de Catalunya”. DOGC núm.38, 31 de diciembre de 1979.

⁷⁰ Entre otras, se encuentran: organización de sus instituciones; conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán; normas de procedimiento que deriven del derecho sustantivo catalán; cultura; archivos, bibliotecas y hemerotecas que no sean de titularidad estatal; investigación (sin perjuicio respecto a lo que dicta el núm 15 del apartado 1 del artículo 149 de la CE); régimen local (sin perjuicio respecto a lo que dicta el apartado 1 del artículo 149 CE), topónimos y alteración de términos municipales; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; turismo; obras públicas que no sean calificadas como de interés general del estado y no afecten otras comunidad autónoma; carreteras y caminos internos a la comunidad autónoma; transportes; centros de contratación de mercancías y valores conforme con la legislación mercantil; cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social; asistencia social; cámaras de la propiedad y del comercio; juventud; promoción de la mujer; tutela de menores; casinos, juegos y apuestas; estadísticas de interés de la Generalitat.

⁷¹ Integraban el art.12 del proyecto. Véase J. SOBREQUÈS I CALLICÓ: *L'Estatut...* vol.III ob.cit. p.1213.

El art.12, establece la competencia exclusiva, en el marco normativo definido por los art.131 y 149 CE, en materia de industria, comercio, agricultura, y sobre todo, cajas de ahorro y el art.13 se refiere a la posibilidad de crear una policía autonómica. Como se ha visto, este fue, junto a otros, uno de los puntos conflictivos de la negociación con Suárez. Si bien el estatuto preveía la creación de un cuerpo de *Mossos d'Esquadra* (que en todo caso no podría ejecutar los servicios de policía extracomunitario y supracomunitario), el proceso de transferencia de las competencias en esta materia fue lento y terriblemente conflictivo. En este momento se puede decir que todavía no haya terminado⁷².

El art.15, establece que son de competencia plena de la Generalitat la regulación y la administración de la enseñanza en todos sus niveles en el marco de leyes orgánicas estatales. La enseñanza había sido otra de las materias conflictivas. En el proyecto de los parlamentarios, la competencia había sido pensada como exclusiva, pero delante de las resistencias del gobierno y de la obstinación de éste último a establecer una reserva estatal sobre el control de las instituciones universitarias, los partidos catalanes habían preferido mantener la posibilidad de regular, aunque en el marco de la legislación orgánica estatal, todo el proceso formativo.

El artículo 16 (la materia del cual volverá a aparecer en la disposición adicional octava), se refiere a la Radiodifusión, la Televisión y la normativa general sobre la prensa y los medios de comunicación social: a la Generalitat se atribuye competencia de desarrollo legislativo pero sobre todo, el artículo establece que la administración autonómica "podrá crear, regular y mantener, para sus finalidades, un propio servicio de televisión, radio, y prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social"⁷³. Este punto, en el cual los negociadores catalanes se demostraron inflexibles, permitió en breve tiempo la construcción de un sistema de comunicación integralmente en idioma catalán y contribuyó de manera determinante al proceso de normalización lingüística.

El art.17 garantiza para la Generalitat competencia de desarrollo legislativo sobre la gestión de la sanidad interna y de la seguridad social y, con el art.18, se entra en el importante grupo de normas relativas a la justicia. El estatuto establece que, a parte el caso de la militar,

⁷² La efectiva sustitución, en todas las funciones, de los cuerpos de seguridad del estado por los *Mossos d'Esquadra* empezó en 1994, y hasta la fecha de hoy se ha completado sólo en las comarcas comprendidas en el territorio de las provincias de Girona y Lleida.

⁷³ En el texto: "(...) la Generalitat podrà regular, crear i mantenir la seva pròpia televisió, ràdio i premsa i, en general, tots els mitjans de comunicació social per a l'acompliment dels seus fins". DOGC núm.38, 31 de diciembre de 1979.

“la administración de la justicia corresponde a la Generalitat”, que ejerce todas las facultades que le atribuyen las leyes orgánicas sobre el Poder Judicial⁷⁴.

El estatuto crea también, con su art.19, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, cuyo presidente es nominado por el Rey bajo propuesta del Consejo General del Poder Judicial. La creación de este órgano, competente como tribunal de casación y revisión por lo que se refiere al orden civil, en materia de derecho civil catalán o en el orden de contencioso administrativo cuando se trate de actos dictados por el *Consell Executiu* de la Generalitat o por la administración autonómica en general, (pero no por lo que se refiere al orden penal), creó unas cuantas polémicas.

Catalunya ya había tenido durante la II República un tribunal superior. Era éste el Tribunal de Casación de Catalunya, que era en todo un tribunal de casación con competencia en el nivel máximo en todos los órdenes. No obstante muchos parlamentarios (sobre todo los de ERC), sostuvieron durante todo el proceso estatutario la necesidad de volver a reivindicar para el TSJC funciones similares a las que había tenido el Tribunal de Casación en los años '30, tanto la Constitución en su art.152, como el nuevo estatuto puntualizaban que el nuevo tribunal traía su “superioridad” del ser el órgano máximo de justicia en su territorio, no por tener competencias como tribunal de casación. Así que el sistema jurisdiccional catalán si es “completo” y autónomo por lo que se refiere a los órdenes civiles (en caso de aplicación de derecho civil catalán) y contencioso administrativo (en el caso de actos realizados por la administración autonómica), en lo penal depende en su grado máximo del Tribunal Supremo, al par del resto del territorio del estado español. Reforzando esta orientación, el art.23, si bien en su primer párrafo establecía que será título de mérito el conocimiento del derecho catalán para cubrir plazas de magistrado, juez o secretario judicial especificaba que su nombramiento se efectuará según las leyes orgánicas del Poder Judicial. En todo caso, en su segundo párrafo, puntualizaba que corresponde al estado la organización y el funcionamiento del ministerio fiscal.

El art.27 se ocupa de regular normativamente la cuestión de las “relaciones exteriores” de la Comunidad Autónoma catalana. Dos párrafos parecen, por diferentes razones, de enorme interés. El primero se refiere a la posibilidad de adoptar medidas de ejecución de tratados internacionales en las materias de competencia de la Generalitat. Si esta previsión normativa podía parecer no particularmente relevante en 1979, lo será, y mucho, solo

⁷⁴ En el texto: “Quant a l'administració de justícia, llevat de la militar, correspon a la Generalitat: 1. Exercir totes les facultats que les Lleis Orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial reconeguin o atribueixin al Govern de l'Estat”. DOGC núm.38, 31 de diciembre de 1979.

pocos años después⁷⁵ al entrar España en la CEE. El segundo, se refería a la posibilidad de enlazar acuerdos de cooperación y convenios con otras comunidades autónomas. Para convenios relativos a servicios que se refieren a competencias exclusivas, bastaría con informar las Cortes que tendrán un término de treinta días para oponerse. En cambio, para todo otro tipo de acuerdo de cooperación sería necesaria la autorización de estas últimas. La Generalitat, por otra parte, podría solicitar al Gobierno proyectos de ley sobre acuerdos de cooperación entre comunidades de lengua catalana. Resulta interesante observar, en este sentido, como un debate y una reivindicación tan profunda como la que se desarrolló durante todos los años 70 acerca la existencia de una área cultural y política correspondiente a los *Països Catalans* y la viabilidad de un proyecto político común para estos territorios, en 1979 quede reducida prácticamente sólo a estas escuetas disposiciones normativas⁷⁶.

El Título II (art.29-43), dividido en cuatro secciones, se ocupaba del poder legislativo y del poder ejecutivo. Con el art.29 se establece que la Generalitat se compone de: *Parlament*, *President*, y *Consell Executiu* o *Govern*. El *Parlament* (sección I, artt.30-34), “representa el pueblo de Catalunya y ejerce el poder legislativo”, aprueba los presupuestos, empuja y controla la actividad del gobierno. Es inviolable, tiene su sede en Barcelona y tiene un mandato de cuatro años. El sistema electoral que regula su elección es el proporcional, pero, así como establece el art.152CE, se “asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio”. Este era el resultado final del largo debate que acompañó todas las fases de redacción y aprobación del estatuto.

Dentro de estos principios, se encargaría al *Parlament* la redacción de una ley electoral. Mientras tanto – y de hecho hasta nuestros días ya que las fuerzas políticas todavía no han encontrado un acuerdo a más de veinticinco años de la aprobación de la carta estatutaria – la materia se regularía a través de la Disposición Transitoria cuarta. Así, el *Parlament* se compondría finalmente de 135 diputados, elegidos sobre la base de circunscripciones provinciales. La provincia de Barcelona elegirá un diputado por cada 50000 habitantes, con un máximo de 85 diputados. Las provincias de Girona, Lleida y Tarragona elegirán un

⁷⁵ En realidad, la política exterior de la Generalitat, será una de las preocupaciones más presentes y compartidas por todas las fuerzas políticas ya antes de la formación del primer gobierno autonómico. En esos términos se expresaba en mayo de 1980 J.M. Rodés “La reconstrucció nacional d’aquest país té també una vessant exterior que no cal negligir i que és possible atendre en contacte i amb una certa convergència amb les instàncies centrals del Estat. És una tasca delicada i difícil, però que sovint perjudici i recances d’una i d’altra banda poden posar en perill. Però l’objectiu existeix i és abastable. La voluntat política, em sembla, no hi manca”. J. M. RODÉS: “Comunitat autònoma i política internacional. Una nota prospectiva sobre el cas català” en *Taula de Canvi* (1980) Extra2, p.208.

mínimo de seis diputados más uno por cada 40000 habitantes, y se les atribuirán 17, 15, y 18, respectivamente. Como la disposición establece que por todo lo que no aparece regulado por la norma estatutaria se hará referencia al sistema español, la fórmula de repartición de los restos será la fórmula d'Hondt. En esta materia también había pesado el paso del proyecto de los diputados en las Cortes. Se había cambiado la circunscripción basada sobre la *vegueria*, impulsada por el PSC, por la circunscripción provincial con reparto de los restos según la fórmula d'Hondt que por sí sola representaba un significativo mecanismo de "corrección territorial". Esta solución fue impulsada sobre todo por la UCD en el intento de aprovechar los votos de la Catalunya no urbana y limitar la fuerza de la izquierda en la capital y en su cinturón. De hecho, quien se aprovecharía más del sistema adoptado en las elecciones autonómicas del marzo del 1980 sería la formación de Jordi Pujol.

Los diputados, elegidos sin vínculo de mandato, gozarían de inmunidad y serían enjuiciables sólo por el TSJC en caso de flagrancia de delito. El *Parlament* tendría un presidente, una oficina de presidencia y de una Diputación Permanente, organizaría sus trabajos en sesión plenaria y en comisiones y contaría con grupos parlamentarios coordinados por una Junta. La iniciativa legislativa correspondería a los diputados, y, en los límites establecidos por la ley, a los entes territoriales.

El poder legislativo, al contrario, correspondería al *Parlament* y, por delegación, según las modalidades previstas en la Constitución por la delegación de las Cortes al Gobierno, al *Consell Executiu*. Al *Parlament*, correspondería también de designar una parte de los "senadores autonómicos", la elaboración de proyectos de ley por presentar al Congreso de los Diputados y la iniciativa de los recursos al Tribunal Constitucional.

Las leyes catalanas serían promulgadas por el *President* en nombre del Rey y publicadas tanto en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* como en el BOE. Es interesante notar que al párrafo 2 del art.33 consta que la versión castellana de la ley será redacta por la Generalitat.

Fuera de la clasificación en secciones, el art.35 creaba el *Síndic de Greuges*, institución catalana inspirada al *ombudsman* de los países nórdicos, nombrado por el *Parlament* para la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos y que, a este fin, podrá supervisar las actividades de la administración.

⁷⁶ Hay que tener presente que el asunto ya había sido, por lo menos parcialmente, zanjado en sede de debate constitucional al aprobarse el art. 145 que establece que en ningún caso se admitiría la federación de Comunidades Autónomas.

La segunda sección, que se componía del sólo art.36, se refería a la figura del *President*. Ya se vio como las distintas fuerzas políticas expresaron convencimientos diferentes acerca del papel que tendría que jugar esta figura dentro del complejo institucional de la autonomía catalana. Según establece el estatuto, éste sería elegido entre los miembros del *Parlament* - algunos sostuvieron en su día que esta norma fue establecida para impedir un segundo mandato de Tarradellas -, tiene la función de dirigir y coordinar la acción de gobierno, es el máximo representante de Catalunya. Es políticamente responsable delante del parlamento y su método de elección sería establecido por una futura ley de la cámara catalana. Mientras no estuviera aprobada la ley, la disposición transitoria regulaba la cuestión estableciendo que el candidato, propuesto por el presidente del *Parlament* después de haber consultado los portavoces de los partidos, tendría que presentarse en el aula, exponiendo su programa de gobierno. Después de un debate, tendría que recibir la mayoría absoluta para ser elegido. En la circunstancia en que no obtuviera la mayoría absoluta, tendría que presentarse otra vez en aula para la votación y si tampoco obtuviera la mayoría absoluta de los votos, presentándose por tercera vez le sería suficiente la mayoría simple. Si tampoco obtuviera la mayoría simple se procedería a una nueva designación. Si tampoco el nuevo candidato consiguiera ser elegido y fueran pasados tres meses de la primera votación, se tendría que disolver el *Parlament* y convocar nuevas elecciones.

Finalmente, se incluyó la posibilidad de nombrar un *conseller en cap*. En el marco de un sistema sustancialmente parlamentario, la figura del *President* resulta oscilar entre los extremos de un sistema parlamentario clásico en el caso de nombramiento del *conseller en cap* y de un sistema singularmente presidencialista en el caso en que el *President* asuma tanto la función ejecutiva como la representativa.

La tercera sección (art.37-39), se ocupaba, al contrario, del *Consell Executiu*. Este era definido como “el órgano colegiado de gobierno con funciones ejecutivas” y respondería políticamente y de forma solidaria delante del *Parlament*. Entre sus atribuciones, destacaba también la de interponer recursos delante del Tribunal Constitucional. Sus miembros, que no tenían que ser imperativamente parlamentarios, gozaban de inmunidad, con las mismas modalidades de estos últimos. El *Consell*, en definitiva, parecía acercarse al modelo típico de gobierno de sistema parlamentario, aunque en la experiencia del sistema catalán se apreciaría a lo largo de los años, una cierta primacía tanto política como simbólica del *President de la Generalitat*.

La cuarta sección se ocupaba del delicado tema de los controles. Las leyes aprobadas por el *Parlament*, serían excluidas de la jurisdicción administrativa y serán sometidas sólo, en su

caso, al control ejercitado por el Tribunal Constitucional. Además, en el texto se prevé, al art.41, la creación de un organismo de carácter consultivo (que será el *Consell Consultiu*) que vigilará la adecuación al estatuto de los proyectos de ley en debate en el *Parlament*⁷⁷.

Para lo que se refiere a los controles presupuestarios sobre las leyes catalanas, el art.42 creaba la *Sindicatura de Comptes de Catalunya*, en definitiva algo parecido al Tribunal de Cuentas presente en casi todos los sistemas.

El Título III (43-55) regula la materia de las Finanzas y de la Economía. Ya se vio como el tema fue uno de los más debatidos en el proceso de elaboración del estatuto y uno de los más conflictivos en la negociación en las Cortes. El tema se tratará, difusamente en otra parte de este trabajo. De momento, quizás sólo sea importante recordar que, descartada la hipótesis del concierto económico, se afirmaba la hipótesis de la financiación "diversificada". El texto establecía, con su art.44, que las principales fuentes de financiación de la administración autonómica serán los rendimientos de los impuestos propios de la Generalitat, los de los impuestos cedidos por el estado, la emisión de débito y el recurso al crédito, y los ingresos procedentes de un porcentaje de participación en los ingresos generales del estado.

Cuanto a este último punto, el estatuto fijaba los criterios través de los cuales a partir del sexto año de vigencia del mismo, se tendría que calcular ese porcentaje. Entre los criterios destacaban, entre otros, la mediana de los coeficientes de población y esfuerzo fiscal de Catalunya, este último calculado sobre la base del IRPF, la solidaridad interterritorial, y la cantidad equivalente a la aportación proporcional de Catalunya por cargas y servicios generales. Por los primeros cinco años, considerados el "período transitorio", en el cual se llevaría a cabo el proceso de traspaso de competencias y servicios del Estado a la Generalitat, la financiación se calcularía a partir de las indicaciones contenidas en las disposiciones transitorias tercera y sexta, o sea sobre la base del coste efectivo en el momento de la transferencia de los servicios. Se verá como la experiencia catalana en materia de financiación marcará todo el proceso en el ámbito estatal.

Casi desaparecía en el impulso "intervencionista" y socializante que el PSUC había querido imprimir a esta parte del texto a lo largo del proceso de redacción y que ya había parecido redimensionado en el proyecto final de los parlamentarios. Sólo quedaba, al art.52, la

⁷⁷ Será este el *Consell Consultiu de la Generalitat*, creado por la Ley 1/1981 del Parlament de Catalunya. Se trata de un organismo formado por 7 juristas, cinco elegidos por el *Parlament*, por mayoría de 3/5 y dos nombrados por el gobierno, que se renueva parcialmente cada dos años. Tiene como función la de asesorar el *Parlament* y el *Govern* y formular dictámenes jurídicos sobre la constitucionalidad y la conformidad con el Estatut de las normas que se están debatiendo en la cámara. No obstante haya casos en que es imprescindible la emisión de dictámenes, éstos no son nunca vinculantes.

facultad para la Generalitat de constituir instituciones que fomenten la plena ocupación, al art.54, el fomento del cooperativismo, y finalmente, la facultad de construir empresas públicas aunque sólo como medio para ejecutar sus competencias.

En general, el Título III, en el cual originariamente había encontrado su sitio una cierta voluntad de construir un espacio de actuación autónomo para la Generalitat en campo económico, aparece finalmente reducido a normas sintéticas, de mucha efectividad, construido sobre la base de una necesidad de regular minuciosamente y rápidamente la cuestión fundamental de la financiación del proceso de traspaso de las competencias.

El Título IV (art.56-57) regulaba el proceso de reforma del estatuto, que, según la letra del texto, puede ser emprendido por las Cortes, por el *Consell Executiu*, o por el *Parlament*, cuando lo pidan un quinto de sus diputados. El proyecto necesita la aprobación del *Parlament* con mayoría de los dos tercios, de las Cortes mediante Ley Orgánica y finalmente de los electores a través de un referéndum. Si no supera con éxito uno de los trámites, no podrá ser sometido otra vez a debate por lo menos durante un año. En el caso en que el proyecto no modifique el cuadro de las relaciones entre el estado y la CA y sea presentado por el *Parlament*, el proceso será diferente. La cámara autonómica redactará el proyecto y lo enviará a las Cortes; éstas últimas tendrán treinta días para analizarlo y emitir un dictamen. En este punto se abren dos caminos: si las Cortes manifiestan "interés" en el lapso de treinta días, el proyecto seguirá adelante; si éstas no se pronuncian, será convocado un referéndum⁷⁸ sobre el texto propuesto. Si los electores confirmarán su consentimiento, el texto será enviado a las Cortes para que lo ratifiquen.

Las siete disposiciones adicionales y ocho transitorias completaban el texto estatutario.

Entre las previsiones normativas presentes en las adicionales destacaban la tutela de las particularidades lingüísticas y históricas del Vall D'Aran, la gestión compartida Estado-Generalitat del Archivo de la Corona de Aragón (cuestión que se reveló extremadamente conflictiva), pero sobre todo la lista de los primeros impuestos cedidos por el Estado a la Generalitat⁷⁹.

Cuanto a las transitorias, de algunas ya se ha hablado, al tocar los temas de la ley electoral, del *President* de la Generalitat y del sistema de financiación. Quedan por recordar, en esta sede, la disposición transitoria sexta, que creaba la *Comissió Mixta*, órgano integrado de manera paritaria por vocales de la Generalitat y del Estado y encargado de realizar el seguimiento del proceso de traspaso de bienes y servicios y personal del estado a la

⁷⁸ Sólo en este caso, según el apartado b del art.56 del Estatut, la Generalitat podrá convocar autónomamente un referéndum popular.

Generalitat que incorporaría automáticamente y sin solución de continuidad los servicios ya transferidos a partir de la constitución de la preautonomía⁷⁹. Finalmente, la disposición transitoria octava, que establecía los términos para la cesión por parte del estado a la Generalitat de un canal televisivo.

El texto definitivo del estatuto, respecto al texto presentado por los parlamentarios, *encajaba*, sin ser desvirtuado del todo, las modificaciones impuestas por la negociación con Madrid. Mantenía, aunque significativamente redimensionado respecto a las esperanzas que el conjunto del proceso de transición había suscitado en la sociedad y en la clase política catalana y que ya la aprobación de la Constitución había sensiblemente rebajado, un horizonte de autonomía amplia. Si bien en el campo de la organización territorial se imponen definitivamente y “sin retorno” los criterios sostenidos por el gobierno central, que tanto pesarán a la hora de estructurar la nueva administración, el texto final había podido contener con éxito los intentos de “devaluación” del complejo institucional autonómico.

Pero, sobre todo, el Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 lograba conquistar una “posibilidad codificada” (de menor o mayor profundidad y facilidad de acceso) para Catalunya de llegar a decidir sobre todo un conjunto de materias de indudable importancia consolidando el conjunto de las instituciones autonómicas en un punto de referencia insustituible para los ciudadanos. Sería la determinación y la vivacidad de la nueva administración catalana a tener que decretar en que medida esa posibilidad legal se transformaría en una posibilidad real.

⁷⁹ Se trataba de: impuesto sobre el patrimonio neto; impuesto sobre las transmisiones patrimoniales; impuesto sobre sucesiones y donaciones; impuesto sobre bienes de lujo.

⁸⁰ Una *Comissió Mixta* con las mismas funciones y también integrada en manera paritaria por representantes del Estado y de la Generalitat, había sido instituida, por iniciativa del ente preautonómico, el 23 de enero de 1978. Como resultado, ya se habían transferido, a lo largo del año, las primeras competencias en materia de agricultura, industria, urbanismo, turismo y actividades insalubres.

CAPITULO SEGUNDO

LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA Y LAS RELACIONES CON LOS GOBIERNOS CENTRALES

2.1 Las actuaciones de la Generalitat preautonómica y las primeras transferencias

Las vicisitudes que llevaron a la restauración de la Generalitat de Catalunya y al retorno de su presidente exiliado Josep Tarradellas en el octubre de 1977 han sido a menudo objeto de estudio para los investigadores que se han ocupado de esta delicada y difícil etapa de la historia más reciente del Principado⁸¹.

Sin querer entrar en el fondo de la cuestión, intentando una enésima reconstrucción de los acontecimientos que llevaron a la restauración de la Generalitat, estas páginas intentarán hacer, de manera sintética, un estado de la cuestión con referencia a que significó la experiencia de la institución presidida por Josep Tarradellas desde el punto de vista de la consolidación de las instituciones catalanas y de las transferencias de competencias.

Cuanto al primer aspecto, como mínimo por lo que afecta a la vertiente simbólica – el apego y la fidelidad de los catalanes a la Generalitat en cuanto institución de autogobierno percibida como propia - se puede decir que los dos años y medio de la experiencia de la preautonomía, parecen marcar un momento decisivo.

Como es sabido, en la decisión de restaurar la Generalitat y de permitir el retorno de Tarradellas jugaron un papel elementos y circunstancias muy diversas.

Los resultados electorales de 1977 en Catalunya que consagraban un claro predominio de las fuerzas antifranquistas, catalanistas y de izquierdas empujaron a un Suárez receloso a aceptar el retorno de un Tarradellas substancialmente más moderado que los partidos catalanes, y históricamente enfrentado con ellos.

Por otra parte, Tarradellas – sorprendiendo tanto al gobierno central como a las mismas fuerzas políticas catalanas - no se conformó con jugar un papel de figurante, sino que demostró, a lo largo de todo el proceso de negociación, querer ser un punto de referencia real en el cuadro político.

⁸¹ Entre otros, los recientes J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *La fi del silenci: la recuperació de la Generalitat i el retorn del President Tarradellas* Base, Barcelona: 2002; C.SENTÍS: *I, de sobre, Tarradellas*, La Campana, Barcelona: 2002, los clásicos J.BENET: *El President Tarradellas en els seus textos* Empúries Barcelona: 1992 y A.ARBÓS: *Tarradellas, la consciència d'un poble*, Grijalbo, Barcelona: 1998 y finalmente A.MAYAYO: *La ruptura catalana* Afers, Catarroja: 2002.

La casi "obsesión" del anciano político republicano para conseguir una salida lo más institucional posible a las demandas de autonomía expresadas por las fuerzas políticas y la sociedad catalana durante la transición, es un elemento reconocido tanto por la historiografía, como, en definitiva, por el mismo Tarradellas⁸².

De esta visión institucionalista, y de la voluntad mostrada por Tarradellas de encarnar activamente el autogobierno de Catalunya durante las primeras fases de la transición, surgirán los duros contrastes entre el anciano presidente y las fuerzas políticas catalanas que acompañarán la vida de la institución preautonómica. Pero a la vez, gracias a esta misma visión, a una proverbial tozudez en querer hacerla realidad, la Generalitat en cuanto institución, y por consiguiente su President hasta entonces exiliado y desconocido, volvieron a una considerable popularidad entre los ciudadanos catalanes.

Con un Real Decreto promulgado a finales de septiembre se restablecía la Generalitat de Catalunya y Josep Tarradellas volvía finalmente a Barcelona el 23 de octubre de 1977, después de haber conducido personalmente una negociación con el Rey y con el Presidente del Gobierno Adolfo Suárez en la cual habían participado, no sin contrastes con el anciano político republicano, los diputados y senadores elegidos en Catalunya en las consultaciones del 15 de junio.

El día después de su llegada, operarios de la Diputación de Barcelona sustituían el letrero *Palacio de la Diputación* situado encima de la puerta del edificio de la barcelonesa Plaza Sant Jaume, por otro que recuperaba la antigua denominación en catalán de *Palau de la Generalitat* mientras se preparaba el edificio de la Casa dels Canonges, que históricamente había sido la residencia oficial de los presidentes catalanes, para hospedar al nuevo e ilustre inquilino.

La recepción de Tarradellas en el aeropuerto del Prat y su recorrido en coche hasta la Plaza Sant Jaume habían sido preparados hasta los últimos detalles por Pere Portabella, cineasta y miembro de la Asamblea de Catalunya.

Muchísimos ciudadanos salieron a la calle para saludar el coche oficial con el cual el President cruzó la ciudad hasta comparecer en el balcón del Palau de la Generalitat y pronunciar delante de una gran masa de ciudadanos reunidos en la plaza las ya celeberrimas palabras: "Ciutadans de Catalunya, ja soc aquí".

Como se verá más adelante, el decreto real que posibilitó el retorno de Tarradellas y el establecimiento de la Generalitat preautonómica dejaba muy poco margen de actuación real a la nueva institución, que sería, técnicamente, a lo largo de toda su existencia hasta la

⁸² Véase en este sentido, J. TARRADELLAS i JOAN: *Ja sóc aquí. Record d'un retorn*, Planeta, Barcelona: 1988.

primavera de 1980, una clase de Mancomunitat de las cuatro diputaciones provinciales con muy pocos recursos y competencias.

Sin querer entrar en la eterna polémica sobre las razones y las consecuencias sobre la transición catalana de la que se denominó no sin malicias la “Operación Tarradellas”, es indudable que la solemnidad del acto de restauración, el propio protagonismo demostrado por el President y la decisión de los parlamentarios de respaldar – aunque fuera al precio de perder parte de su protagonismo en toda la operación –, la construcción de un ente preautonómico presidido por el anciano político republicano, contribuyeron a la consolidación de una institución que a duras penas, a finales de la dictadura, era conocida por los ciudadanos catalanes.

En diciembre de 1977, después de más de un mes en que el presidente permaneció enfermo, se constituía el primer Consell Executiu presidido por Tarradellas.

Se trató, así como se había establecido en los acuerdos de última hora firmados por los partidos, por el President y el gobierno central en Perpiñán, de un gobierno de unidad, en el cual eran representados la totalidad de los partidos políticos que habían obtenido representación parlamentaria en Catalunya en las elecciones del 15-J, con la excepción de AP.

En concreto, lo integraban cinco consejeros políticos sin cartera (Joan Reventós, del PSC-C; Antoni Gutiérrez Díaz, del PSUC; Jordi Pujol, de CDC; Carles Sentís, de la UCD; Josep Maria Trigener, de la Federación Catalana del PSOE) y siete consejeros técnicos pero políticamente cercanos a las diferentes fuerzas políticas, estos últimos con cartera y atribuciones propias. Así, se creaban los Departamentos de Gobernación, dirigido por Frederic Rahola, independiente y colaborador de Tarradellas; Economía y Finanzas dirigido Joan Josep Folchi, de UCD⁸³; Enseñanza y Cultura, dirigido por Pere Pi i Sunyer, de EDC; Sanidad y Asistencia Social, dirigido por Ramon Espasa, del PSUC; Política Territorial y Obras Públicas dirigido por Narcís Serra, del PSC-C; Agricultura, dirigido por Josep Roig, de ERC y Trabajo, dirigido por el socialista y sindicalista de la UGT Joan Codina.

⁸³ Según todas las previsiones, el designado para ocupar la cartera de Economía i Finances debía ser el economista y líder de la EDC Ramón Trias Fargas pero finalmente éste renunció a postular su candidatura. Después de la renuncia de Trias Fargas, hubo muchas especulaciones sobre la posibilidad de que finalmente la cartera fuera ocupada por Josep Maria Cullell, joven economista socialdemócrata de CDC, pero finalmente, para respetar los equilibrios internos entre CDC y EDC se optó por proponer Pere-Pi i Sunyer, militante de EDC, para la cartera de Ensenyament i Cultura. Así, accedía a la Conselleria de Economía Josep Joan Folchi, abogado de estado, exfraguista y secretario de UCD de Tarragona. El historiador Andreu Mayayo relata que, cuando los representantes de los partidos democráticos presentaron sus quejas al President Tarradellas por el nombramiento de un Conseller de claro pasado derechista y ligado al franquismo éste contestara lacónicamente: “La democràcia no es pot fer sense oblidar”. Véase A.MAYAYO i ARTAL: *La ruptura catalana* Afers, Catarroja: 2002 p.184.

Esta solución de desdoblamiento de funciones entre consejeros políticos y consejeros ejecutivos había sido el medio a través del cual se había podido llegar en Perpiñán al acuerdo que había dado el paso al decreto de restablecimiento firmado en septiembre.

Si por un lado se había descartado la hipótesis de un Consell Executiu reducido y directamente vinculado a los resultados del 15-J, que vería una preponderancia de las fuerzas de izquierdas - eventualidad temida tanto por el gobierno de Madrid como por el mismo Tarradellas -, se abogaba por una presencia más o menos paritaria (con las únicas excepciones de los socialistas que tenían más representación y de AP que no tenía ninguna) de todas las fuerzas parlamentarias catalanas. Por otra parte, los partidos habían obtenido la posibilidad de indicar entre sus simpatizantes las "personalidades de probada capacidad profesional" - así como indicaba el decreto de restablecimiento de la Generalitat - que ocuparían las consejerías con cartera, y por consiguiente que disponían de mayor peso político real.

Así, mientras en Madrid se empezaban los trámites para la elaboración de la Constitución, Catalunya disponía de una institución que entroncaba con la tradición de autogobierno y de un Consell Executiu de unidad, en el cual figuraban (única excepción en toda la Europa alineada en el bloque occidental) incluso los comunistas del PSUC.

Independientemente de los poderes reales que dicha institución tenía, desde un punto de vista simbólico, la conjunción realizada (no siempre fácilmente) entre la legitimidad histórica representada por Tarradellas y su Generalitat y la nueva legitimidad democrática surgida de las urnas en las primeras consultaciones ya representó un elemento decisivo para la consolidación de la Generalitat y su arraigo entre la población.

Entrando en el segundo aspecto, el más ligado directamente a la obra de gobierno de la Generalitat preautonómica, lo primero que se tiene que tener en cuenta es el marco jurídico en el cual esta institución se encontró a operar.

El Real Decreto 41/1977, de 29 de septiembre, en este sentido se limitaba a afirmar que se restablecía con carácter provisional la Generalitat de Catalunya, derogando así el decreto de 5 de abril de 1938 con el cual Franco había disuelto las instituciones autónomas catalanas. Sus competencias se extenderían a los territorios comprendidos en las provincias de Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida y sus órganos serían el President y el Consell Executiu. El artículo sexto del decreto detallaba las competencias directamente atribuidas a la nueva institución: la aprobación de las normas de funcionamiento interno (que no fueran en contraste con la letra del decreto), la progresiva integración de las funciones y las competencias de las Diputaciones Provinciales (que mantendrían pero en todo caso intacta

su personalidad jurídica), la posibilidad de proponer al gobierno central las medidas que se juzgaran necesarias con relación a los intereses catalanes.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el ente preautonómico diseñado por el decreto 41/1977 era poco más que un órgano de coordinación técnica de las funciones de las cuatro provincias. Las normas y los acuerdos de carácter general, sólo podían ser adoptados conjuntamente por el Consell Executiu y la Presidència, previsión que otorgaba a la institución un fuerte carácter "presidencialista". No disponía de un parlamento, y, consecuentemente, tampoco de capacidad legislativa propiamente dicha y las competencias que le había atribuido el decreto, resultaban ser reducidas, confusamente formuladas y, en todo caso, más de carácter consultivo que deliberativo.

Poco más tarde se aprobarían también unas normas que preveían la creación de unas comisiones bilaterales Diputaciones Provinciales-Generalitat y Estado-Generalitat que gestionarían la transferencia de competencias y servicios al ente preautonómico. Las dos comisiones se crearían efectivamente a finales de enero de 1978 y en marzo del mismo año la Generalitat adoptaría su reglamento interior⁸⁴, según el cual sería la Presidencia — aunque "de acuerdo" con el Consell Executiu — la única instancia capacitada para aprobar normas y medidas de carácter general.

En lo que se refiere a la efectiva trascendencia política de las medidas adoptadas por el ente preautonómico, el balance es — tomada en cuenta la extrema precariedad, de medios y de espacio político real — moderadamente positivo.

Entre 1978 y 1980, la Comisión Mixta Estado-Generalitat firmó un total de 8 acuerdos de traspaso de competencias⁸⁵, en materia de comercio, agricultura, urbanismo, interior, transporte, cultura, sanidad y trabajo. En el mismo período hubo acuerdos también de la Comisión Mixta Diputaciones-Generalitat, cuyo mayor resultado fue la inauguración de una práctica de coordinación entre los presidentes de las Diputaciones y la Generalitat y la preparación del terreno para una efectiva transferencia de competencias.

En este cuadro, dos iniciativas parecen tener un contenido político de más alta significación.

En primer lugar, la creación, por parte de la presidencia de la Generalitat, del Servei d'Ensenyament del Català en el mayo de 1978. Esta iniciativa dará lugar un mes más tarde

⁸⁴ Art.8 del *Reglament de Règim Interior de la Generalitat de Catalunya*, 18 de marzo de 1978.

⁸⁵ RD 1383/1978, en materia de agricultura; RD 1384/1978, en materia de industria energía y minas; RD 1385/1978, en materia de urbanismo; RD 1386/1978, en materia de comercio; 2115/1978, en materia de transportes y actividades dañinas y insalubres; Orden Ministerial de 17 de enero de 1979, RD 2210/1979 y RD 2917/1979 en materia de agricultura, ganadería y pesca.

a un Real Decreto⁸⁶ que establecía la obligación de la enseñanza del catalán en todas las escuelas del Principado.

Y, en segundo lugar, la aprobación del Plan Único de Obras y Servicios que centralizaba en manos del Consell Executiu la iniciativa de las Diputaciones Provinciales en este campo.⁸⁷

Pero más allá de los contenidos políticos concretos de las medidas adoptadas por la Generalitat presidida por Tarradellas, tres elementos parecen ofrecer indicios del como y del cuanto aquella primera experiencia contribuyó a consolidar las instituciones de autogobierno de Catalunya.

Por un lado, un dato que salta inmediatamente a la vista es la extrema producción *normativa* del ente preautonómico. Entre 1978 y 1980, la Presidencia de la Generalitat aprobó más de doscientas disposiciones entre decretos, reglamentos y acuerdos⁸⁸. En analizar la magnitud de este dato quizás se tenga que tener en cuenta un cierto deseo de protagonismo expresado por un President a menudo enfrentado con unos partidos políticos más ocupados en la redacción del estatuto (en el cual, según el anciano político republicano, no quisieron que participara)⁸⁹ que en la gestión del día a día de un ente preautonómico dotado de relativo poder político y, además, marcadamente “presidencialista”. Pero más allá de la trascendencia real de estas disposiciones, y de las razones que llevaron a su adopción, lo que parece evidente es que de alguna manera la experiencia preautonómica y su exuberancia *normativa*, contribuyeron a visualizar delante de los ciudadanos la existencia de una institución autónoma catalana, que, pese a los límites legales y políticos impuestos por las circunstancias, tomaba posición con respecto a la situación política, adoptaba medidas y se configuraba como un referente percibido como real.

Y, por el otro, la experiencia del gobierno de unidad, a la fuerza o por consentimiento, situó definitivamente los partidos políticos catalanes en un contexto institucional compartido del cual la Generalitat se configuraba como elemento central. Así que la experiencia Generalitat provisional, paralelamente al proceso de elaboración del estatuto,

⁸⁶ Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio.

⁸⁷ Traspaso incluido en el ya citado Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio.

⁸⁸ La lista completa de las disposiciones aprobadas es posible consultarla en GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Generalitat de Catalunya. Junio 1977- septiembre 1978* Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1978 y GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Generalitat de Catalunya* Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1980.

⁸⁹ En el ya citado agitado pleno de la Diputación de Barcelona de 28 de septiembre, Tarradellas afirmaba: “Ha sido un grave error para Catalunya que instituciones como la Diputación y la Generalitat no hayan tenido ninguna intervención en el Estatut ni se les haya pedido su opinión. Es un hecho grave que el Estatut se haya hecho al margen de la Generalitat y de las instituciones que rigen este pueblo.(...) Es grave que se haga un Estatut sin que el pueblo pueda opinar sobre el mismo. Cuatro partidos – CiU, PSC, PSUC, UCD – y el

fueron las diferentes y complementarias experiencias que contribuyeron a la construcción de un marco de referencias y valores compartidos que seguirá produciendo sus frutos hasta nuestros días.

Y, finalmente, no obstante, como se vio, los márgenes de actuación legal para la nueva institución fueran reducidos y su carácter de ente representativo de la voluntad popular catalana fuera substancialmente débil y indirecto, la práctica inaugurada con la constitución de las Comisiones mixtas marcará un precedente importante en el marco de las relaciones entre el gobierno central y las instituciones catalanas en materia de transferencia de competencias y funciones.

Por todas estas razones, se puede decir que, si bien desde el punto de vista de las transferencias de competencias la experiencia preautonómica no representó un avance significativo hacia la construcción de un autogobierno real, con respecto a la consolidación institucional, tanto con relación a los ciudadanos, como a los partidos políticos catalanes como, finalmente, al gobierno central, constituyó, en vísperas de las primeras elecciones autonómicas del marzo de 1980, un precedente del cual todos estos actores tendrían que tener en cuenta.

2.2 Las elecciones de 1980

Con un decreto de la Presidencia de la Generalitat del 17 de enero de 1980, se convocaban para el día 20 de marzo siguiente las primeras elecciones autonómicas catalanas.

Se cerraba así, después de poco más de dos años la experiencia de la Generalitat preautonómica y se abría una nueva fase en la cual de la victoria de una o de otra fuerza política dependería una diversa aplicación de la carta estatutaria que había sido redactada por amplísimo consenso por las fuerzas políticas y aprobada por referéndum por los ciudadanos pocos meses antes.

Por otra parte, estos comicios representaban por el conjunto del estado español un primer *test* importante después de la aprobación del Título VIII de la Constitución, y, como se verá, esta circunstancia será subrayada por la presencia en Catalunya durante la campaña electoral de los mayores líderes políticos del estado.

Las fuerzas políticas que finalmente se presentaron delante de los electores eran en su mayoría las mismas que habían participado a las elecciones legislativas del año precedente, aunque se asistirá a una cierta reubicación de las fuerzas y de los intereses en campo - tanto

Señor Suárez han hecho un Estatut para Catalunya. Los demás no hemos dicho nada porque no se nos ha pedido nuestra opinión". En: *La Vanguardia*, 29 de septiembre de 1979, p.18.

por lo que se refiere al perfil ideológico de los partidos, como por lo que atañe a las alianzas entre ellos – y a la aparición de algunas candidaturas nuevas, como la del Partido Socialista de Andalucía, que en 1977 se había presentado junto a los nacionalistas de PDC, y de los grupos nacionalistas más radicales del BEAN y de Nacionalistes d'Esquerra, que de alguna forma recogían una cierta tradición crítica con la manera en que se había, por parte de los partidos mayoritarios gestionado la fase constituyente y estatutaria.

A la derecha, en el cuadro de los partidos de ámbito estatal, Alianza Popular, después de la enésima operación de imagen, se presentaba bajo el cartel de Solidaritat Catalana que aunaba los correligionarios catalanes del partido de Manuel Fraga y varios personajes de la vida económica y productiva del país, en un intento de mejorar los desastrosos resultados que la derecha más reaccionaria y ligada a los intereses de Madrid había cosechado en las consultas anteriores.

UCD y Centristes de Catalunya, convertidos ahora en un partido político, con pocas y confundidas referencias a un modelo de sociedad occidental, jugaban la carta de la continuidad y de la vinculación con el gobierno de Madrid, intentando atribuir directamente los éxitos de la transición a la gestión gubernamental de Adolfo Suárez.

En el ámbito de las fuerzas catalanas, sea nacionalistas, sea de izquierda y de alguna forma coaligadas con fuerzas estatales, fueron otra vez ERC, PSC, PSUC y la coalición CiU que intentarán y conseguirán contenderse el grueso de los votos de los ciudadanos catalanes.

En realidad, ya desde el otoño precedente, parecía claro a más de un observador cuales serían las candidaturas con más probabilidades de éxito.

“Hay dos hombres que no duermen en Catalunya. Uno por miedo a no ser President de la Generalitat, el otro por miedo a serlo”. Esta frase, atribuida a Josep Tarradellas, habría sido pronunciada durante una conversación informal con Josep Pla en el octubre de 1979, y – más allá de su veracidad – describía gráficamente la situación política catalana a la vigila de la primera campaña electoral⁹⁰.

Los dos hombres en cuestión serían respectivamente Joan Reventós, líder socialista y Jordi Pujol, que encabezaba la candidatura de la coalición Convergència i Unió.

El primero, fuerte de los resultados obtenidos por los socialistas en todas las anteriores consultas era considerado por todos los comentaristas y por la opinión pública en general como favorecido, pero (y de aquí el miedo) seguía, ya en campaña electoral sin definir claramente con cuales fuerzas, una vez ganadas las elecciones, compartiría responsabilidades de gobierno, si con el PSUC o con CiU.

El segundo, después de los poco confortantes resultados de su formación política en las legislativas de 1977 y 1979 y de las municipales, en las cuales su formación no había conseguido despegar del todo, había puesto todo el empeño en una campaña en que había hecho todo lo necesario para presentarse como el verdadero único presidenciable.

El partido de Pujol, *Convergència Democràtica de Catalunya* ya en 1978 había definitivamente abjurado las sugerencias del socialismo sueco que habían animado su programa de los inicios y, formando una coalición electoral estable con *Unió Democràtica* había reforzado su perfil moderado en cuanto a las grandes opciones de política económica, intentando así captar una parte de electorado que había depositado hasta entonces su confianza en la UCD.

Para los socialistas, la alianza con el PSUC constituía un problema y al mismo tiempo una posibilidad. Los resultados del PSUC en las consultaciones precedentes habían demostrado que, aunque con una tendencia ligeramente descendiente - que sufrirá una aceleración imparable al principio de los años 80 después de la implosión del partido en su congreso de 1982 - los comunistas catalanes podían recoger, en las previsiones, un porcentaje de votos entre el 15 y el 20% que, sumado al 25-30% previstos para los socialistas y eventualmente al apoyo de ERC, podía garantizar una sólida mayoría de gobierno.

Además, el PSUC para estas consultaciones había abogado por presentar como candidato a la presidencia al senador Josep Benet - el senador más votado de todo el estado español en las consultaciones de 1977 - histórica figura antifranquista de extracción católica y fundador y dirigente de la *Assemblea de Catalunya*.

Pese a que los comunistas se hubieran manifestado desde el principio a favor de mantener el gobierno de unidad que había caracterizado la etapa de la preautonomía, sobre la base del razonamiento según el cual la primera legislatura autonómica seguiría siendo constituyente, era bien presente en la mente de comentaristas y de los mismos partidos que si se hubiera mantenido la tendencia electoral del bienio 1977-1979, la posibilidad de una *Generalitat* de izquierda, presidida por Reventós y apoyada externamente por el PSUC era más altamente probable.

Contra esta perspectiva, ya la coalición UCD-CC había comenzado a alertar bien antes del inicio de la campaña electoral proponiendo a CiU la creación de un "grande centro" que pudiera aislar políticamente a los partidos marxistas.

Pero al lado de la UCD, ya antes que empezara la campaña propiamente dicha, otra fuerza, mucho más poderosa había decidido mover ficha para evitar a toda costa la posibilidad de

⁹⁰ Citado en S. SERRANO: "La victoria por sorpresa de Pujol" en *Memoria de Catalunya* El País, Barcelona:

una Generalitat roja. Alfredo Molinas, entonces dirigente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), presidida por Carles Ferrer Salat, explica así la intervención de aquella organización en la campaña electoral de 1980: "Decidimos dar la cara porque nos encontrábamos en un momento decisivo" en el cual la victoria de la izquierda podía "poner en peligro la economía del país"⁹¹. Estas palabras, observadas casi veinticinco años después de los hechos, parecen más que excesivas. Pero en el fondo, incluso en 1980 resultaban un tanto salidas de tono: la propia dinámica de elaboración del estatuto y las modificaciones que el texto había sufrido en su pase por las Cortes habían reducido drásticamente los poderes de control sobre la economía catalana que socialistas y sobre todo comunistas habían querido atribuir a la Generalitat.

Pero en todo caso esta directa y contundente intervención del empresariado contribuyó a teñir toda la campaña electoral de tonos fuertemente ideológicos y a sembrar entre el electorado una cierta sensación de que la campaña sería una batalla ideológica entre un modelo marxista iliberal, dirigista y colectivista representado por el PSC y el PSUC (verdadero destinatario de la campaña de caza de brujas) y un modelo occidental, respetuoso con las libertades individuales y sobre todo con la propiedad privada y la libertad de empresa.

La intervención de la patronal, que se concretizó en la organización de toda una serie de actos públicos convocados por los empresarios (congresos, jornadas, asambleas, encuentros...), en la adquisición de espacios publicitarios en los medios de comunicación y en un cierto soporte financiero a la campaña electoral de los diversos partidos "no marxistas", tenía como destinatarios un abanico de fuerzas muchos más amplios con respecto a las que la UCD en su momento había indicado como posibles integrantes de un grande centro: de Solidaritat Catalana hasta ERC, pasando, naturalmente, por CiU. En otras palabras, todas las fuerzas con excepción de los independentistas, del PSA, del PSUC y del PSC recibieron apoyo y ayudas más o menos significativas por parte de la patronal catalana⁹².

1997 p.131.

⁹¹ En S. SERRANO: "La victoria por sorpresa de Pujol" en *Memoria de Catalunya*, El País, Barcelona: 1997, p.133. Sobre el papel del empresariado en las elecciones autonómicas de 1980 véase también A. BALCELLS: *El nacionalismo catalán* Historia 16, Madrid: 1991, págs. 191 y ss.; J. VALLÉS: "La vida electoral a Catalunya" en EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL DE LA U.A.B.: *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundación Jaume Bofill Santa Eulàlia de Ronçana: 1981 p.48 y J.LORÉS: *La transició a Catalunya 1977-1984. El pujolisme i els altres* Empúries, Barcelona: 1985 págs.38-40.

⁹² Ramón Viñals, responsable de la campaña electoral de ERC en 1980, declaró, después de haber abandonado el partido, que los republicanos recibieron en aquella ocasión, 40 millones de pesetas de la patronal. Heribert Barrera siempre negó el extremo y Joan Hortalà, secretario de ERC a partir de 1984, declaró al respecto que él no tuvo la sensación que durante la campaña de 1980 hubiera financiación

La acción de los empresarios catalanes empeñados en aquella campaña electoral no parecía asimismo responder a un proyecto político definido y concreto. En otras palabras, el empresariado no parecía apostar directamente por un partido o por una coalición determinada sino que intervenía al lado de todas aquellas fuerzas, a menudo con proyectos políticos enfrentados entre sí (como era el caso de Solidaridad Catalana y ERC, por ejemplo) pero que en todo caso se caracterizaban por ser no marxistas.

El único objetivo de la patronal fue, en definitiva, cortar el paso a la perspectiva de una Generalitat "social-comunista" que habría, según los empresarios, alejado las inversiones extranjeras y empeorado la ya difícil situación económica en la cual se encontraba el país.

El PSUC, por su parte, para paliar los efectos del ataque al cual era diariamente sometido, intentó reforzar su imagen de partido moderado y dialogante, organizando varios actos orientados a captar las inquietudes de la pequeña y mediana empresa y de los trabajadores autónomos.

En este cuadro, puede ser interesante analizar la actitud demostrada por CiU con relación a las iniciativas puestas en marcha por la patronal. Alfredo Molinas cuenta como los candidatos de la coalición nacionalista asistieron a todos y cada uno de los más de 70 actos organizados por la patronal⁹³ sin intervenir directamente casi nunca. Bien conscientes de las previsiones que seguían dando a los socialistas como seguros ganadores, los dirigentes convergentes, aunque se mostraron muy receptivos a las demandas y a los intereses que la intervención de la patronal quería subrayar, no se alinearon completamente con ellas⁹⁴.

CDC compartía con PSC y PSUC el gobierno de las mayores ciudades catalanas desde el abril de 1979, bajo aquella fórmula de los *Pactes de Progrés* que había permitido en Catalunya - a diferencia de cuanto estaba ocurriendo en el resto del territorio del estado - la renovación a fondo de gran parte de la clase dirigente municipal.

El tema de las alianzas para el futuro gobierno de la Generalitat, había sido tratado por el Consell Nacional de CDC sólo en el febrero de 1980. A diferencia del PSC, CDC se pronunciaba claramente con respecto a este punto. Recogía sólo parcialmente la presión

"externa" pero que, en todo caso, quien manejaba el dinero era Viñals. Véase S. SERRANO: "La victoria... cit. p.133.

⁹³ La mayoría de los actos estaban orientados a dignificar la figura del empresario, a resaltar su perfil de creador de riqueza y no como explotador. Sin embargo, el empeño de la CEOE en la campaña rozaba a veces los extremos de la amenaza. En un anuncio publicado a toda página por la Sefes del Baix Llobregat - tradicional bastión de PSC y PSUC - se subrayaba como "los empresarios no tienen demasiada confianza en crear puestos de trabajo allí donde existan ayuntamientos marxistas y un electorado de dicho signo político, habida cuenta de que nada se puede esperar de aquellos que propugnan principios absolutamente contrarios a la libertad individual, a la libre empresa, y en definitiva pretenden destruirla para proponer modelos estatistas incompatibles con la propia democracia". En S. SERRANO: "La victoria... cit. p.133.

⁹⁴ Al respecto Molinas recuerda: "venían a todos los actos que organizábamos con empresarios y se ponían en primera fila para dejarse ver, aunque casi nunca intervenían". En S. SERRANO: "La victoria... cit. p.133.

ejercitada por la patronal: descartado el gobierno de unidad y confirmada la voluntad de mantener la coalición con Unió Democràtica, el único partido del posible arco parlamentario catalán con el cual CDC reconocía la imposibilidad de un pacto por manifiesta "incompatibilidad ideológica" era el PSUC. Por lo demás, una CiU que todavía no aspiraba y no podía imaginar de poder ser la primera fuerza del país, dejaba abierta toda clase de posibilidad: desde un gobierno de centro-derecha, por construir con la UCD, hasta un gobierno nacionalista y moderadamente progresista con ERC hasta finalmente una especie de grande acuerdo "a la alemana" construido juntamente con el PSC.

La impresión que se desprende de este posicionamiento es que todavía a la vigilia de la campaña electoral, los dirigentes nacionalistas – como, por otra parte, la mayoría de la opinión pública – estaban convencidos que los socialistas serían los ganadores de las elecciones, pero intuían que éstos últimos posiblemente no conseguirían, ni aritméticamente, ni políticamente, por las presiones ejercitados por varios sectores, formar una mayoría con el PSUC.

De este convencimiento, nacía la apuesta de CDC de convertirse, en un escenario de probable falta de mayorías absolutas, en el elemento central del sistema político, en la fuerza con la cual cualquier coalición posible tendría que contar.

ERC, por otra parte, no acabó de definirse directamente sobre el tema de las alianzas postelectorales. Sin declarar directamente una incompatibilidad con el PSUC, hacía resaltar las diferencias entre las posiciones de estos últimos y las del PSC y subrayaba las coincidencias de las instancias republicanas con las socialistas. Además, coherentemente con las posiciones que había sostenido durante el debate constituyente y estatutario, ERC planteó toda su campaña sobre la necesidad de cambiar la carta estatutaria que, en la opinión de su máximo dirigente, Heribert Barrera, había diseñado una autonomía insuficiente y limitada.

La campaña electoral de 1980 había sido caracterizada pues, por dos elementos fundamentales: por un lado, por la convicción casi absoluta de una victoria socialista que llevaría Joan Reventós a ser President de la Generalitat; y, por el otro, por un continuo debate sobre las alianzas posibles entre las fuerzas políticas. Un debate que la intervención directa del FTN había transformado en marcadamente ideológico, y en el cual los socialistas no quisieron o no supieron pronunciarse claramente y tomar la iniciativa.

Los números pusieron literalmente patas arriba todos los escenarios previstos. CiU resultaba ser la candidatura más votada, con el 27,68% y 43 escaños, seguida por la del PSC que conquistaba el 22,33% de los sufragios y 33 diputados, mientras que el PSUC,

manteniendo prácticamente intacta su fuerza electoral, contabilizaba el 18,68% de los votos y elegía 25 diputados.

Elecciones al Parlament de Catalunya. 20 de marzo de 1980.

Resultados globales	Totales		
Censo electoral	4.436.459		
Participación	2.725.558	(61,44 %)	
Votos a candidaturas	2.693.986		
Votos en blanco	18.004		
Votos nulos	13.568		
	Votos	% sobre votantes	Escaños
CiU	754.448	27,68	43
PSC	608.689	22,33	33
PSUC	509.014	18,88	25
UCD	287.610	10,55	18
ERC	241.711	8,87	14
PSA	72.071	2,64	2
Otros	220.443	9,25	—

Fuente: Web Oficial del Parlament de Catalunya. www.parlament-cat.net, 2004

La UCD conquistaba un modesto 10,55% y enviaba 18 representantes en el nuevo Parlament y ERC conquistaba un buen resultado alcanzando casi el 8,9% de los votos y eligiendo 14 diputados. El PSA recogía el 2,64% y elegía dos diputados y las fuerzas nacionalistas y independentistas del BEAN y de los Nacionalistes d'Esquerra se quedaban finalmente sin representación parlamentaria, aunque estos últimos recogieran casi 40 mil votos correspondientes al 1,66% de los sufragios emitidos. El experimento de Solidaridad Catalana finalmente confirmaba el poco arraigo que el partido de Fraga tenía en el Principado: recogiendo esta formación sólo el 2,37% de los sufragios se quedaba fuera del primer parlamento autonómico catalán.

El FTN publicaba una nota oficial con la cual felicitaba los candidatos “defensores de la libre empresa” y Josep Melià, portavoz de la Moncloa a Barcelona declaraba satisfecho que Catalunya había finalmente apostado por “la opción política occidental”⁹⁵.

Los resultados de las consultaciones de 1980 dibujaban finalmente un cuadro político de equilibrio de las fuerzas substancialmente diferente de las consultaciones legislativas de pocos meses antes. Las razones parecen diversas, complejas y múltiples.

⁹⁵ Véase *La Vanguardia*, 21 de marzo de 1980.

En primer lugar, un dato que salta a la vista y que condiciona profundamente los resultados finales es representado por la alta abstención, que alcanzó casi el 38% en el conjunto del territorio, superó el 50% en algunas comarcas de la provincia de Tarragona y que pareció afectar sobre todo el PSC⁹⁶. El aproximadamente 6% de votos que pierde el PSC en pocos meses parece ser absorbido en una parte por el PSA, por ERC e incluso por CiU, pero en su gran mayoría parece perderse en beneficio de la abstención. Verosímilmente es posible pensar a una cierta dificultad de los socialistas catalanes en movilizar su electorado no militante - sobre todo el de las zonas de más reciente inmigración - en vista de las consultas autonómicas. El fenómeno - no siempre en las mismas proporciones - se ha ido verificando puntualmente en otras convocatorias electorales para el Parlament de Catalunya, la modalidad en la cual los socialistas han cosechado históricamente en Catalunya sus peores resultados.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la naturaleza de estas consultas, que siendo referibles a un horizonte integralmente catalán, premiaron a las formaciones que más "invertieron" políticamente en ellas, o sea, las formaciones nacionalistas.

En tercer lugar, cabe destacar las repercusiones que sobre todo el proceso electoral pueda haber tenido la experiencia "presidencialista" de la Generalitat de Tarradellas que, de hecho, se transformó en una atípica y larguísima precampaña electoral.

La aceptación por parte de las fuerzas políticas catalanas de una preautonomía en la cual la posición del President se había demostrado singularmente destacada pareció afectar de manera absolutamente contraria a los dos mayores competidores de 1980.

Por un lado, los más de dos años en que Tarradellas permaneció al frente de la Generalitat provisional privaron a Reventós, líder del partido más votado en las consultas de 1977 y 1979, de la posibilidad de ejercer una verdadera acción de gobierno independiente y "vendible" al electorado. A la vez, en su posición de cabeza visible de la fuerza mayoritaria que había sido determinante en la restauración de la Generalitat, el dirigente socialista se encontró a actuar - en alguna medida también decidió actuar - como si realmente fuera el jefe de un gobierno que se presentaba para una confirmación en el cargo, actitud que le llevó a tener que cargar con un cierto inevitable desgaste.

Por el otro, la personalización de la contienda derivada del presidencialismo tarradellista, contribuyó a potenciar el valor añadido que un hombre como Jordi Pujol podía aportar a su formación política y a situarlo en una posición favorable para librar una campaña en la cual, en las previsiones, no tenía nada que perder. El liderazgo de Pujol nace de la apuesta

⁹⁶ Véase J. M. VALLÉS: "La vida electoral en Catalunya" en EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL

moderada de reconstrucción nacional que, a partir de los años 50 y 60, protagonizó una parte importante del mundo católico y burgués catalán. En este sentido, Jordi Pujol era – y, además nunca dejó de presentarse como tal – ya mucho antes de la transición, un futuro presidenciable catalán⁹⁷. Sólo hace falta pensar que después de los *Fets del Palau* de 1960,⁹⁸ que llevaron al líder nacionalista a las cárceles franquistas, aparecieron varias pintadas por las calles y las carreteras de Catalunya que reproducían la equivalencia: "Pujol=Catalunya".

En definitiva, veinte años después fue exactamente esta equivalencia la sustancia del mensaje que la campaña de los nacionalistas quiso y supo subrayar y que acabó haciendo mella en los electores catalanes que acudieron a las urnas en aquel jueves de marzo de 1980. Y finalmente, como ya se ha apuntado brevemente, lo que había cambiado profundamente entre 1977 y 1980 era la colocación político-ideológica de la coalición liderada por Jordi Pujol. Atenta a los intereses empresariales, evitaba de alinearse explícitamente con éstos y se dirigía no sólo a la gran empresa representada por el FTN sino sobre todo a la media y pequeña empresa, verdadera columna vertebral de la economía catalana. De este modo, proponía a amplios sectores moderados catalanes una alternativa integralmente nacional que los liberaba de la elección obligada de confiar en la UCD, que, a la suma, era y permanecía un partido estatal con profundas raíces en el régimen anterior.

CDC, desde 1978 reforzada "a la derecha" por la alianza orgánica con UDC, se configuraba entonces como una fuerza a salvo de cualquier claudicación anterior con respecto al franquismo, que nacía de la alternativa moderada de la oposición antifranquista, aquella misma alternativa que había tenido sus momentos más significativos con la experiencia del "fer país", de la Banca Catalana y del Òmnium Cultural. En marzo de 1980, cuando lo que estaba en juego era la posibilidad, a través de los instrumentos proporcionados por el Estatut, de empezar a reconstruir una Catalunya autónoma, la propuesta de CiU sumaba al 16% de sus votos, una parte importante de los sufragios de aquella parte de ciudadanos que, catalanistas y moderados, habían estado oscilando entre estas dos naturalezas y que hasta entonces habían votado por la UCD, frustrando así la dimensión nacional de su voto. Ateniéndose a los resultados, el día después de las elecciones, pues, las hipótesis de gobierno posibles, eran substancialmente tres: un *gobierno de progreso*, integrado por PSC, PSUC y ERC; un gobierno de amplísima mayoría, integrado por PSC, CiU y ERC; o finalmente un grande acuerdo PSC y CiU que contaría con 76 diputados sobre 135.

DE LA UAB: *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981 págs. 50 y ss.

⁹⁷ Véase: R.WIRTH: *Jordi Pujol, honorable corredor de fondo Grijalbo*, Barcelona: 1981 y S. BAIGES: *Jordi Pujol, historia de una obsesión* Temas de Hoy, Madrid: 1991.

⁹⁸ Véase J. CREXELL: *Els fets del Palau i el consell de guerra a Jordi Pujol* La Magrana, Barcelona: 1982.

Descartada muy rápidamente la hipótesis del gobierno de progreso - en este sentido ERC había hablado de una cierta compatibilidad con el PSC pero nunca se había pronunciado a favor de una colaboración con el PSUC -, la iniciativa pasó en las manos de CiU en cuanto candidatura más votada, y los dirigentes nacionalistas pidieron formalmente tanto a los socialistas como a los republicanos de compartir responsabilidades de gobierno.

La dirección del PSC, reunida el 24 de marzo, después de una larguísima reunión durada varias horas, decidió finalmente de desestimar la oferta de los nacionalistas⁹⁹. Muchos dirigentes socialistas consideraron después, a la luz de tantos años de gobierno de CiU, como un error¹⁰⁰.

El problema que se ponía para el PSC era mantener la recién constituida unidad del partido,¹⁰¹ que podía quedar seriamente comprometida si finalmente sus dirigentes hubieran decidido participar en un gobierno presidido por Jordi Pujol. En este sentido, el riesgo de unas duras acusaciones - procedentes de dirigentes, cuadros, militantes, pero también de simples simpatizantes - de subordinación y de entreguismo político hacia la coalición que se había significado claramente a lo largo de la campaña como alternativa al socialismo, demostró ser un precio que los dirigentes del PSC no estuvieron dispuestos a pagar.

⁹⁹ El único dirigente socialista que defendió en el seno del Consell Nacional del PSC celebrado el día siguiente de las elecciones fue Francesc Ramos. El dirigente socialista Jordi Font relata que la propuesta de Pujol fue discutida en una improvisada reunión la misma noche electoral por el mismo Font, Raimon Obiols y Joan Reventós y que fue desestimada, así como después fue confirmado en el Consell Nacional. Según Font la oferta "no es podia acceptar per uns quants motius: el primer, per la campanya que havia dut a terme Convergència, la qual condicionava el segon aspecte, que era l'acceptació. Haver-ho fet hauria fet esclatar el partit en mil trossos". Y para Raimon Obiols "El dubte era si l'oferta de Pujol era real o només una figura retòrica. En tot cas, la majoria total del partit hi estava en contra. Crec que vam cometre dos errors; el primer, no haver intentat l'apropament a unes altres forces de progrés, ERC i PSUC; el segon, pensar que la situació a Catalunya estava normalitzada, i, per tant permetia una un joc majoria-minoria/ govern-oposició". En: G. COLOMÉ: *El partit dels socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)* Edicions 62, Barcelona: 1989 p.35.

¹⁰⁰ Véase las declaraciones de Joan Reventós en E. BASTARDES: "La llarga marxa vers l'unificació política del socialisme a Catalunya" en: *L'opinió socialista* (1987) núm.4 p. 85.

¹⁰¹ La unidad de los socialistas catalanes había sido alcanzada en 1978 poniendo fin a más de cincuenta años de divisiones y enfrentamientos entre las diferentes familias socialistas catalanas. El PSC-C, formación liderada por Joan Reventós, el PSC-R heredera de la tradición socialdemócrata anticomunista y nacionalista del difunto Josep Pallach y la Federación Catalana del PSOE habían sabido encontrar la forma de confluir en un único proyecto político que, además, las unas, en 1979, habían claramente premiado. El nuevo PSC (PSC-PSOE) había también finalmente intentado solucionar el grave problema de la relación con los socialistas del estado, problema que había sido históricamente a la base de la incapacidad de construir un espacio político claramente socialista en Catalunya. El nuevo partido sería un partido autónomo y como tal inscrito en el registro de los partidos políticos. Si bien tendría relaciones "federales" con el PSOE, mantendría (hasta 1982) un grupo propio en el Congreso de Diputados. Cabe decir que, en el momento en que se realiza la definitiva unidad socialista en Catalunya, todo el mundo socialista de los diferentes territorios del estado se encontraba en plena reorganización. El caso posiblemente más emblemático de esta política es el ingreso en el PSOE del Partido Socialista Popular de Tierno Galván, o también de los socialistas valencianos del Partit Socialista del País Valencià. Los socialistas catalanes en este cuadro fueron prácticamente el único partido socialista que mantuvo, por medio de una relación federal que será cada vez más estrecha, un perfil autónomo, construido sobre la base de difíciles equilibrios entre sus componentes internas. Sobre la historia del PSC, véase G. COLOMÉ: *El Partit dels Socialistes de Catalunya: estructura, funcionament i electorat (1978-1984)* Edicions 62 Barcelona: 1989.

Por otra parte, aunque esta motivación haya quedado menos explícita tanto en la historiografía como en las memorias de los dirigentes socialistas, parece verosímil pensar que el PSC estimara que la decisión de no pactar con CiU dejaría estos últimos en la imposibilidad de construir un gobierno estable y que, como máximo en cuatro años, los socialistas accederían a la presidencia de la Generalitat. Se verá como este cálculo se demostró profundamente equivocado.

La experiencia de gobierno de Pujol, la crisis de la UCD y del PSUC, las pérdidas de autonomía del PSC frente al PSOE (cuyo caso emblemático fue representado por la aprobación de la LOAPA), la pérdida de fuerza de ERC a favor de CiU en el campo nacionalista y finalmente la reiterada incapacidad de los socialistas de movilizar su electorado en vista de las elecciones autonómicas, contribuirían a modificar ulteriormente el sistema político catalán y crearían las condiciones para una espectacular mayoría absoluta de CiU en 1984.

Pero volviendo al escenario postelectoral de 1980, después del rechazo socialista, para CiU sólo quedaba una posibilidad de formar gobierno: un gabinete nacionalista en minoría que recibiera apoyo en parlamento de la UCD y de ERC.

La negociación con la UCD fue relativamente rápida y no presentó demasiados obstáculos ya que los diputados de CiU a Madrid garantizaban con sus votos la existencia del gobierno Suárez.

El acuerdo entre CiU y ERC, al contrario, como mínimo en las premisas, se presentaba como más problemático. Finalmente la situación se desbloqueó gracias al acceso de Heribert Barrera a la presidencia del parlamento y a la aceptación, por parte de CiU, de toda una serie de condiciones programáticas. Es interesante notar como una de ellas fuera - coherentemente con cuanto sostenido por los representantes republicanos hasta aquel momento - el inicio de los trámites para una revisión del estatuto de autonomía aprobado sólo pocos meses antes. No obstante la iniciativa figurara poco más tarde entre las prioridades políticas del Govern detalladas en el discurso de investidura de Pujol, este compromiso se quedará rápidamente letra muerta y será sólo más de veinte años más tarde, a lo largo de la sexta legislatura que se volverá a hablar de la cuestión.

El 24 de abril de 1980, Jordi Pujol se consagraba finalmente como 115º President de la Generalitat.

2.3 El impulso del primer gobierno autonómico

Jordi Pujol había sido elegido President de la Generalitat en segunda votación el 24 de abril de 1980. Por admisión propia, en el debate de investidura, había declarado que la fórmula de gobierno y la propuesta programática que presentaba a los diputados catalanes para su aprobación, no se correspondía con la que hubiera querido.¹⁰²

Como es noto, había pedido tanto a los socialistas como a los republicanos de entrar en el gobierno para protagonizar una experiencia de gobierno que pudiera contar con una amplia mayoría. Los socialistas habían declinado el envite y los republicanos se limitaron a garantizar su apoyo externo. Así, CiU había tenido que recorrer a los votos centristas, garantizados por el apoyo externo que Minoría Catalana proporcionaba al gobierno Suárez en Madrid.

El gobierno nacía así débil y dotado de una mayoría parlamentaria que se había formado más por las circunstancias que sobre la base de un proyecto político común.

Sin embargo, la precariedad parlamentaria con la cual nacía el gobierno, no le impidió ser ambicioso¹⁰³ a la hora de presentar sus objetivos y sus líneas de actuación.

En primer lugar, y para despejar cualquier duda, el recién nacido ejecutivo hacía saber que su programa y su propuesta de gobierno era, antes de cualquier otra cosa, un programa nacionalista¹⁰⁴.

Según cuanto explicó delante de la cámara catalana el mismo Pujol, las prioridades políticas que el nuevo *Consell Executiu* perseguiría, serían fundamentalmente tres: la institucionalización de la nueva administración catalana; la defensa de la identidad y una política económica orientada a la recuperación y reconversión del tejido productivo catalán. Cuanto a la primera línea, el gobierno proponía en primer lugar de continuar, ampliar y profundizar el trabajo de las Comisiones Mixtas ya creadas durante el período

¹⁰² Declaraba Pujol a los diputados reunidos para la sesión de investidura al principio de su intervención: "És sabut que la proposta de govern que jo personalment i en nom de Convergència i Unió els hauria volgut fer no és ben bé la que faré". Véase DSPC núm.4, 22 de abril de 1980 p.19.

¹⁰³ Así, el candidato presidente continuaba afirmando en la misma sesión de investidura: "(...)El que depén de nosaltres avui és presentar un programa fiable i políticament vàlid i un equip de govern solvent, i fer-ho en termes de legislatura, és a dir, de quatre anys. Perquè entenem que el país ha de superar l'etapa de la provisionalitat. Entenem que cal donar-li la confiança i la seguretat que existeix una voluntat d'atacar els seus problemes i d'atacar-los de debò, és a dir, amb decisió i amb perspectiva de temps. No ens volem refugiar en les dificultats polítiques, evidents, d'altra banda, del moment, per donar voltes als temes, per defugir dels problemes, per posposar les coses, per fer veure que fem sense realment fer". Véase DSPC núm.4, 22 de abril de 1980 p.19.

¹⁰⁴ Con estas palabras lo explicaba Jordi Pujol: "(...)El nostre programa tindrà una altra característica: serà un programa nacionalista. Si vostés ens voten, votaran un programa nacionalista, un govern nacionalista i un president nacionalista. Votaran un determini: el de construir un país, el nostre. Votaran la voluntat de defensar un país, el nostre, que és un país agredit en la seva identitat. Votaran una ambició: la de fer de Catalunya no pas un país gran per la seva força material, que serà sempre limitada, sinó un país gran per la seva cultura, el seu civisme i la seva capacitat de convivència". Véase DSPC núm.4, 22 de abril de 1980 p.19.

preautonómico manteniendo el principio de la presencia en ellas de todas las fuerzas políticas parlamentarias. Por otra parte, el gobierno se responsabilizaba de promover toda una serie de iniciativas legislativas. Entre ellas, las más importantes eran, a juicio del ejecutivo, una ley para la organización territorial catalana que redujera drásticamente el papel de las provincias y introdujera la comarcalización del territorio; las leyes de funcionamiento de las propias instituciones catalanas y los mecanismos fiscalizadores de la acción del gobierno (lo que en época republicana se había llamado *Estatut Interior*); una norma sobre la función pública autonómica y, finalmente, la ley electoral catalana que en sede de discusión y aprobación del estatuto, los grupos políticos no habían sido capaces de consensuar.

Cuanto a la segunda línea, la de la defensa de la identidad, el elemento central era sin duda alguna la recuperación de la lengua. En este sentido, el gobierno anunciaba la voluntad de elaboración de una normativa de normalización lingüística y un especial empeño en la construcción de unos medios de comunicación propios que emitirían integralmente en lengua catalana, y mientras tanto garantizaba una voluntad decidida de presión sobre el ejecutivo central para la obtención de aquella "programación específica" de RTVE que la disposición transitoria sexta del estatuto preveía.

Con respecto al programa económico, el ejecutivo si bien hacía referencia a unas líneas generales de actuación, se reservaba para más adelante en el tiempo la presentación de un plan de actuación global para el cuatrienio 1980-1984 y esta falta de concreción del programa económico del candidato recibió varias críticas de las oposiciones¹⁰⁵.

En su defensa, el *Consell Executiu* alegaba la imposibilidad de diseñar una estrategia eficaz de política económica puesto que, en este campo, la letra estatutaria dejaba a los nuevos poderes catalanes muy poco margen de actuación. En cambio sí que se proponía incidir en la situación económica a través del fortalecimiento de las instituciones y a la consecuente potenciación de su convocatoria con respecto a inversores españoles y extranjeros, públicos y privados. En general, y este será el mayor reproche que le harán las oposiciones de izquierdas — incluida ERC¹⁰⁶ —, el modelo hacía el cual apuntaban las pocas indicaciones contenidas en esta primera parte del programa económico del gobierno, era un modelo de

¹⁰⁵ Así valoraba el diputado del PSUC Antoni Gutiérrez Díaz las propuestas programáticas del gobierno en campo económico: "(...)Pero quan el senyor Pujol passa al terreny econòmic, terreny que li hauria de ser tan propi, les vaguetats arriben a un punt incommensurable: ni una paraula sobre la crisi de la petita i mitjana empresa que estem sufrint; ni una paraula sobre la necessitat de reconversió del tèxtil, de la situació real, no fictícia, de la construcció, de la petroleoquímica; ni una paraula sobre la situació d'arts gràfiques; ni una paraula sobre la transformació del metall". Véase DSPC núm.4, 22 de abril de 1980 p.40

¹⁰⁶ Véase la intervención del diputado republicano Torres en la sesión de investidura, en: DSPC núm.4, 22 de abril de 1980 p. 34.

corte substancialmente liberal y liberalista que frustraba, justo en el momento en que se sentarían las bases de la nueva Catalunya autónoma, las aspiraciones de mayor justicia social de una gran parte del electorado catalán.

Las propuestas relativas a la institucionalización y a la identidad – estas sí, más concretas con respecto al programa económico – habían sido en su mayoría *enunciativas* y relativas a normas y acciones políticas orientadas a la consolidación de las nuevas instituciones y a la recuperación de la lengua y de la cultura catalana, dos objetivos ampliamente compartidos por la totalidad de las fuerzas políticas. El programa legislativo del nuevo ejecutivo se configuraba, de alguna forma, como constituyente, consecuencia directa del proceso estatutario.

Esta consideración era bien presente en la mente del President Pujol y de todo su gobierno, al punto que el mismo Pujol propuso, en el mismo debate de investidura, que la mayoría de las propuestas legislativas que el ejecutivo había individuado como prioritarias – con la excepción de las propuestas económicas –, fueran elaboradas no ya a partir de una iniciativa del ejecutivo sino de una iniciativa conjunta de todos los grupos parlamentarios y que sobre todo, por lo que afectaba a las negociaciones para el traspaso de competencias, en las distintas comisiones Estado-Generalitat, fueran presentes todas las fuerzas políticas parlamentarias catalanas.

Así, durante la primera legislatura, mientras la coalición nacionalista había rechazado la continuación del gobierno de unidad y apostaba por la construcción desde el gobierno de una hegemonía política del nacionalismo moderado que, al menos en parte, las urnas habían negado, al mismo tiempo se comprometía a mantener una estricta práctica de unidad – a pacto de liderarla – en todos aquellos campos que afectaban la construcción y la consolidación del aparato político y institucional autónomo catalán.

En este sentido, para analizar los resultados de esta orientación del nuevo ejecutivo catalán y la respuesta de las otras fuerzas políticas, puede ser interesante analizar separadamente por un lado la labor de exigencia y asunción de competencias desarrollada a través de los acuerdos de traspaso firmados por las comisiones mixtas Estado-Generalitat, y, por el otro, la verdadera acción legislativa ejercitada a lo largo de la primera legislatura por la cámara catalana.

Con referencia a la gestión de los traspasos de competencias y a la labor de la Comisión Mixta de Valoraciones, los resultados, como mínimo en los tres primeros años fueron francamente sorprendentes: entre 1980 y 1982 se firmaron un total de 46 acuerdos de traspaso de competencias que incluían, entre otras, materias tan importantes como la

enseñanza¹⁰⁷, cultura¹⁰⁸, sanidad y seguridad social¹⁰⁹; ordenación del territorio¹¹⁰; hacienda.¹¹¹ El vertiginoso aumento de competencias de la Generalitat sufrirá un primer bloqueo en consecuencia de los efectos del 23-F, de los pactos autonómicos y, sobre todo de la pérdida de influencia parlamentaria de los diputados catalanes en Madrid después de las elecciones del octubre de 1982 que consagraron una espectacular mayoría absoluta para el PSOE. Así que entre 1983 y 1984 el número de acuerdos de traspasos descendió a 19, aunque figuraban entre ellos importantes transferencias en materia de comercio;¹¹² medio ambiente¹¹³ y justicia.¹¹⁴

Por bien que, como se verá más adelante, los efectos de la involución autonómica consecuente al intento de golpe de estado de 1981 y a un cierto centralismo socialista dejaron sus consecuencias evidentes sobre el ritmo y la importancia de los acuerdos de traspaso de competencias, en general se puede afirmar que durante la primera legislatura se acabó traspasando una parte al menos cualitativamente significativa de las competencias previstas por el Estatut.

Un dato que parece corroborar esta afirmación es representado por la verdadera levitación del presupuesto general de la Generalitat que aumentó más de cuarenta cinco veces entre 1980 y 1984.

Evolución del presupuesto de la Generalitat de Catalunya durante la primera legislatura autonómica (1980-1984). En millones de Pesetas

Año	M/PTAS
1980	6.971
1981	64.701
1982	246.150
1983	319.814
1984	321.215

Fuente: Departament de Economia i Finances *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

¹⁰⁷ Real Decreto 2809/1980.

¹⁰⁸ Real Decreto 1010/1981.

¹⁰⁹ Real Decreto 1292/1981.

¹¹⁰ Real Decreto 3302/1982.

¹¹¹ Real Decreto 3305/1981.

¹¹² Concretamente en materia de disciplina de mercado y defensa del consumidor, respectivamente Reales Decretos 2019/1983 y 2575/1983.

¹¹³ Real Decreto 2496/1983.

¹¹⁴ En concreto, en materia de administración penitenciaria, a través del Real Decreto 3482/1983.

Mirando, en cambio, a la actividad legislativa llevada a cabo por el Parlament a lo largo de la primera legislatura, lo primero que salta a la vista es la cantidad de normas aprobadas por la cámara que asciende, a lo largo de todo el período considerado, a 78.

Si se toma como punto de referencia las líneas generales del programa expuesto por Pujol en el debate de su investidura, se puede decir que, con destacadas – y, se verá como importantísimas – excepciones, el Parlament llegó a tocar y reglamentar la mayor parte de las materias relativas a lo que el entonces candidato convergente había definido institucionalización del autogobierno y defensa de la identidad.

En junio de 1980, la cámara se estrenaba aprobando por unanimidad la ley sobre la fiesta nacional de Catalunya;¹¹⁵ en julio aprobaba una norma para la ampliación de créditos destinados al funcionamiento de los nuevos Departamentos¹¹⁶; en diciembre, con los votos favorables de CiU, PSC y, en parte, del PSUC, se intentaba abordar la problemática de la organización territorial, aprobando una ley que pedía la transferencia de todas las competencias provinciales a la Generalitat.¹¹⁷

En 1981 la cámara empezaba el año creando por ley el *Consell Consultiu* de la Generalitat¹¹⁸ y, más tarde, decidía finalmente de entrar en el delicado tema de los medios de comunicación aprobando una norma que disciplinaba la composición y las funciones del nuevo Consejo Asesor de RTVE en Catalunya, el órgano que tendría que orientar la programación del ente radiotelevisivo en el Principado y garantizar la ya famosa “programación específica” para Catalunya a la cual se refería la disposición transitoria sexta del estatuto de autonomía.¹¹⁹

A principio de 1982, llegaba en aula lo que en época republicana se había llamado *Estatut Interior* y que regulaba el funcionamiento de las mayores instituciones autonómicas: el Parlament, el President y el *Consell Executiu*.¹²⁰

Poco más tarde, se aprobaba una norma que disciplinaba el procedimiento para los cambios de nombre de los municipios catalanes.¹²¹ Esta última disposición podría parecer secundaria, aunque sin embargo no lo fue, ya que significaba desde un punto de vista

¹¹⁵ Llei 1/1980, de 12 de junio.

¹¹⁶ Llei 3/1980, de 29 de julio, de concesión de crédito extraordinario para la financiación de las necesidades derivadas de la creación de nuevos departamentos y para el funcionamiento del Parlament de Catalunya.

¹¹⁷ Llei 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat. La ley fue posteriormente recurrida por el gobierno central y declarada inconstitucional por la STC 32/1981, de 28 de julio.

¹¹⁸ Llei 1/1981, de 25 de febrero, del Consell Consultiu de la Generalitat.

¹¹⁹ Llei 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Catalunya, posteriormente modificada por la Llei 5/1982, de 6 de mayo, de reforma de la Llei reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Catalunya.

¹²⁰ Llei 3/1982, de 23 de marzo, del Parlament, del President y del Consell Executiu de la Generalitat.

¹²¹ Llei 12/1982 de 8 de octubre, por la cual se regula el procedimiento para el cambio de nombre de los municipios de Catalunya.

simbólico, superar y eliminar el rastro, aunque fuera solo *nominal*, de cuarenta años de dictadura y de negación de la identidad y de la lengua catalanas en el territorio.

En la primavera de 1983 finalmente sería aprobada por unanimidad la normativa sobre la normalización lingüística.¹²² Los debates que acompañaron la aprobación de esta importante norma duraron casi tres años y serán analizados con más detalle en otra parte de este trabajo. Aquí sólo parece interesante subrayar que habían comportado una larga y difícil discusión en la cual la recién nacida cámara catalana había dado prueba de dedicación, voluntad de diálogo y capacidad de establecer claramente prioridades con respecto a un tema que todos, con plena razón, habían considerado central no sólo por la defensa de la identidad, sino también por el mantenimiento de convivencia.

Y un mes más tarde, el parlamento autonómico daba vida a la *Corporació Catalana de Ràdio i Televisió*, el ente radiotelevisivo autonómico.¹²³ Es interesante notar como, más allá de las dificultades de desarrollo que los medios de comunicaciones catalanes tuvieron sobre todo en la primera época del gobierno socialista, el nacimiento de la CCRTV fue respaldado por todas las fuerzas políticas catalanas, como ya había demostrado pocos meses antes la votación, a la unanimidad, de unos créditos suplementarios para la puesta en marcha del proyecto de la radio y de las televisiones autonómicas.

Ya en el último tramo de la legislatura, se completaba el edificio institucional catalán creando la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges, el *ombudsman* catalán¹²⁴ y se abrían las puertas a la creación de un sistema de apuestas propias que de alguna forma contribuía a aumentar la cantidad de recursos propios de las instituciones autonómicas.¹²⁵

En general, pues, aunque con la exclusión importante y grávida de consecuencias de la ley electoral – que no llegó ni siquiera a plantearse – el primer parlamento catalán había empezado a tocar la mayoría de los temas substantivos en vista de la consolidación del autogobierno.

En general, en los casos de normas de más significación política y institucional, éstas fueron aprobadas por amplísimas mayorías o incluso por unanimidad. Es este el caso, como ya se vio, de la normalización lingüística.

Así que, si bien parece absolutamente reconocible un liderazgo de la coalición nacionalista en haber llevado la iniciativa de la construcción de la nueva administración autonómica y en

¹²² Llei 7/1983 de 12 de abril, de normalització lingüística en Catalunya

¹²³ Llei 10/1983 de 30 de mayo, de creació del ente públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i de regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya

¹²⁴ Llei 6/1984 de 5 de marzo, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya y Llei 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges de Catalunya.

¹²⁵ Llei 15/1985, de 20 de marzo, del juego.

la fijación de prioridades, se puede hablar de un cierto consenso de fondo en mérito a las cuestiones más importantes que acabó definiendo la primera legislatura como una legislatura substancialmente constituyente, en la cual todas y cada una de las fuerzas políticas catalanas, en mayor o menor medida, participaron de forma activa a la definición de las líneas fundamentales de lo que sería finalmente la nueva Catalunya autónoma.

La experiencia de la primera legislatura - o, como mínimo de la primera parte de ella - mientras sentó las bases de la hegemonía política del nacionalismo moderado (sucesivamente ratificada por las urnas en 1984) contiene todavía muchos elementos del clima político de consenso que había saludado la aprobación del estatuto de autonomía en 1979.

El clima de consenso había empezado a quebrarse lentamente a partir de 1982 cuando ciertos enfoques centralistas de un PSOE con mayoría absoluta pusieron en entredicho las posiciones y la misma autonomía del PSC, restándole capacidad de maniobra tanto en las Cortes como en el parlamento catalán¹²⁶. El caso más evidente de esta nueva tendencia, como se verá más adelante, será representado por la batalla legal y política en torno a la LOAPA.

Por otra parte, las consultaciones autonómicas de 1984 revelarían la existencia de un panorama político completamente diferente y mucho menos plural.

La gestión al frente de la Generalitat y la desaparición de UCD llevaban CiU a conquistar la mayoría absoluta con 72 escaños condenando ERC a un papel testimonial e incierto en el campo nacionalista.

¹²⁶ El PSC dejó de tener grupo parlamentario propio en las Cortes en 1982, como consecuencia de la reforma del reglamento del Congreso de los Diputados. No obstante, al menos formalmente, el PSOE se hubiera comprometido en oponerse a la reforma y a permitir así la supervivencia del grupo socialista catalán, numerosas *ausencias* en los bancos del PSOE en el día de la votación hicieron que la modificación prosperara y los diputados del PSC se vieran forzados a integrarse en el grupo parlamentario del PSOE. Véase L. MAURI: "La difícil unidad del socialismo" en: *Memoria de Catalunya* El País, Barcelona: 1997 p.57.

Elecciones para el Parlament de Catalunya. 29 de abril de 1984

Resultados globales	Totales		
Censo electoral	4.501.851		
Participación	2.892.987	(64,26 %)	
Votos a candidaturas	2.863.698		
Votos en blanco	14.317		
Votos nulos	14.972		
	Votos	% sobre votantes	Escaños
CiU	1.346.917	46,56	72
PSC	866.425	29,95	41
AP	221.605	7,66	11
PSUC	160.629	5,55	6
ERC	126.971	4,39	5
Otros	141.151	5,89	—

Fuente: Web Oficial del Parlament de Catalunya. www.parlament-cat.net, 2004

Los socialistas pagaban con creces su incapacidad de movilizar su electorado en ocasión de las elecciones autonómicas y la falta de autonomía, funcional y programática, con respecto al PSOE.

El PSUC, después de vivir una crisis durísima en el bienio 1981-1982, asistía a la dilapidación de su patrimonio político y contemplaba el ocaso definitivo del partido comunista que había sido, después del PCI de Enrico Berlinguer, el más fuerte de la Europa Occidental: pasaba de 25 a 6 diputados.

Finalmente, como resultado complementario de la crisis de UCD, Alianza Popular entraba finalmente en la cámara catalana con la representación nada desdeñable de 11 diputados.

Y, además, en 1984 estallaría el caso Banca Catalana, que vio Jordi Pujol acusado y sucesivamente absuelto por presuntos delitos de corrupción económica en su época de dirigente de la antigua entidad bancaria. Las incidencias judiciales del President de la Generalitat fueron interpretadas por sus seguidores, y, más en general, por el mundo nacionalista, como el intento de un socialismo español con mayoría absoluta de acabar políticamente con el nacionalismo catalán, y, indirectamente, con la misma Catalunya. La crispación que derivó del episodio envenenó durante mucho tiempo las relaciones entre el PSOE y CiU y, por consiguiente, entre el gobierno central y la Generalitat.

En otras palabras, ya sea por los diferentes equilibrios políticos electorales en Catalunya y en España, ya sea por algunos episodios concretos de crónica político-judicial, el clima político de 1984 no tenía nada que ver con el de 1980.

El gobierno salido de las segundas consultaciones electorales autonómicas, ya no era un débil pero ambicioso gobierno de minoría obligado a ganarse la confianza de diversos y a veces antagónicos grupos políticos, ni la Catalunya de 1984 era ya un país totalmente a

reconstruir, sino que la gestión nacionalista de la institución y la experiencia de consenso de los primeros años de la autonomía había contribuido a una significativa consolidación de sus instituciones que expresaba ahora la exigencia de un liderazgo claro y inequívoco. Empezaba la larga etapa de la hegemonía del nacionalismo moderado, de su imbatibilidad en Catalunya y de su voluntad de ser el referente político único del país en la relación con el estado central.

2.3 El 23-F, los pactos autonómicos y la crisis de la LOAPA

“¡Quieto todo el mundo! ¡Todos al suelo!”. Con estos gritos, el teniente de la Guardia Civil Tejero Molina, poco después de las seis de la tarde del 23 de febrero de 1981 irrumpía en el Congreso de los Diputados justo mientras los parlamentarios españoles estaban votando la investidura del gobierno del centrista Calvo Sotelo.

Más tarde vendrían los tanques de los golpistas por las calles de Valencia, el mensaje televisado del Rey desautorizando los sublevados, y, finalmente, después de dieciséis horas, la rendición de los militares que habían tomado el parlamento y la detención de los mandos que habían planeado y dirigido la intentona.

Sobre lo que realmente ocurrió aquel día, sobre el cómo se proyectó y desarrolló aquella iniciativa que pareció hacer temblar desde las fundamentas la joven y todavía precaria democracia española, existen sentencias de tribunales militares y también una vasta literatura, científica (es decir, historiográfica), periodística y incluso memorialística.¹²⁷

Después de unos años en que pareció absolutamente dominante la versión *oficial* según la cual el golpe había sido el fruto de una maquinación de un grupo de militares reducido – los que finalmente fueron condenados por los tribunales – y la situación había sido desbloqueada por la intervención inequívoca al lado de las recién conquistadas libertades democráticas del un monarca, en los últimos años, desde la historiografía y el periodismo

¹²⁷ Entre otros, véase J. PALACIOS: *23-F: El golpe del CESID* Planeta, Barcelona: 2001; A. MARTÍNEZ INGLÉS: *23-F: El golpe que nunca existió* Foca, Madrid: 2001; AA.VV.: *23-F: la conjura de los necios* Foca, Madrid: 2001; R. PEDRO ZANCADA: *23-F: la pieza que falta* Plaza & Janés, Barcelona: 1998; D. CARCEDO: *23-F: cabos sueltos* Temas de Hoy, Madrid: 2001; J.A. PEROTE: *23-F: ni Milans ni Tejero, el informe que se ocultó* Foca, Madrid: 2001; J. FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Diecisiete horas y media: el enigma del 23-F* Taurus, Madrid: 2000; J.M. CUENCA TORIBIO: *Conversaciones con Alfonso Armada: el 23-F* Actas, Madrid: 2001; F. MORA: *El elefante blanco: la investigación más completa sobre el 23-F* Ediciones B, Barcelona: 2000; J. BUSQUETS: *El golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso* Ariel, Barcelona: 1981; S. SEGURA: *Jaqué al rey: los "enigmas" y las "incongruencias" del 23-F* Planeta, Barcelona: 1983; F. MORA: *Ni héroes ni bribones: los personajes del 23-F* Planeta, Barcelona: 2002; J. ONETO: *La noche de Tejero* Planeta, Barcelona: 1981; E. FUENTES GÓMEZ: *El pacto del capó: el testimonio clave de un militar sobre el 23-F* Temas de Hoy, Madrid: 1994; V. ALBA: *La soledad del Rey* Planeta, Barcelona: 1981; M. PRIETO: *Técnicas de un golpe de estado: el juicio del 23-F* Grijalbo, Barcelona: 1982; R. CID: *Todos al suelo: la conspiración y el golpe* Punto Crítico, Madrid: 1981; J. PLA: *La trama civil del golpe* Planeta, Barcelona: 1982; S. SEGURA: *Las vísperas del 23-F* Plaza & Janés, Barcelona: 1984.

de investigación, varios han sido los autores que han apuntado interpretaciones diferentes, a menudo contradictorias entre ellas, sobre lo que realmente ocurrió.

Pero más allá de la dinámica concreta de aquel ya controvertido episodio de la historia española, lo que aquí parece más interesante analizar son las consecuencias políticas de lo que en la prensa pronto se denominó *tejerazo*.

Y sobre este punto, todas las reconstrucciones, historiográficas, periodísticas y incluso memorialísticas parecen coincidir: uno de los objetivos fundamentales del golpe de estado era limitar el protagonismo de las autonomías ya constituidas, que, por aquel entonces eran substancialmente las autonomías de los territorios que el Título VIII de la Constitución había llamado nacionalidades históricas.

Por otra parte, en Catalunya, la sensación que aunque el golpe finalmente hubiera fracasado nada sería como antes, se había revelado casi instintivamente durante la grande manifestación que, cuatro días después de la intentona, todos los partidos y los sindicatos habían convocado. Si en Madrid el lema había sido *Democracia, Libertad y Constitución*, a Barcelona a estos tres elementos, los organizadores habían significativamente añadido la palabra *Autonomía*.

En realidad, ciertas inquietudes por el dinamismo que habían manifestado tanto Catalunya como Euskadi (y en menor medida Galicia y Andalucía) en la construcción de sus órganos de autogobierno y la asunción de competencias, ya era presente desde antes del golpe en amplios sectores gubernamentales. En particular, el centrista ministro de las Administraciones Territoriales Rodolfo Martín Villa, ya en el otoño de 1980 había repetidamente subrayado la necesidad de *reconducir* el proceso autonómico, substancialmente a través de la idea de generalizar a todo el territorio el proceso de constitución de las comunidades autónomas e igualar los techos competenciales de las mismas.

La Constitución de 1978, por otra parte, ofrecía una cierta posibilidad legal en este sentido, gracias a su artículo 150.3, que, lacónicamente, establecía que "el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general" y que "corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad"¹²⁸. En diciembre de 1980, siguiendo este planteamiento, el gobierno ya tenía preparado un borrador para una ley en este sentido.

¹²⁸ Art.150.3 Constitución Española.

En este cuadro, la intentona del 23-F contribuyó a acelerar el proceso planteado por el ministro, empujando el PSOE a alinearse con las tesis gubernamentales en aras del mantenimiento de una democracia amenazada por las posibles respuestas violentas de aquellos sectores que poco y mal habían digerido aquella, todavía embrionaria, organización plurinacional del estado.

Así pocos días después del golpe llegaba en las Cortes el borrador preparado en diciembre y que se convertiría en el *Proyecto de ley por el que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas sobre determinadas materias*.¹²⁹

Para la discusión del proyecto, que, en opinión del gobierno, traía su legitimidad justamente por el artículo 150.3 de la Constitución, era necesaria la declaración explícita de interés general, que así como establecía el artículo invocado, tenía que obtenerse por mayoría absoluta en las dos cámaras. Ya en ese momento, y sobre todo en el debate que sobre este tema se celebró en el Congreso de los Diputados, se empezó a visualizar la dura oposición de los grupos nacionalistas vascos y catalanes, la reticencia de los comunistas y la moderadamente favorable postura de Alianza Popular, mientras que los socialistas catalanes - que por aquel entonces tenían grupo parlamentario propio - empezaban su largo calvario de incomprensiones y inhibiciones, aplastados entre las presiones del PSOE y su fidelidad a la causa del autogobierno catalán.

De todas formas, los votos de UCD y del PSOE eran más que suficientes para declarar la naturaleza de interés general del proyecto y proceder a su tramitación y así ocurrió sin obstáculos en el Congreso el 26 de marzo de 1981 y en el Senado sólo cinco días después.

En concreto, el texto finalmente presentado constaba de seis artículos y tres disposiciones finales, tenía como objetivo el de armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas con respecto a la utilización de los términos “nación”, “nacional” y “nacionalidad”; al uso y la enseñanza del castellano y de las otras lenguas oficiales; a las normas relativas a la adquisición y pérdida de la condición política de miembros de una CA y a la sujeción de los poderes públicos a la Constitución.

Cuanto al primer aspecto, el texto señalaba que los términos “nación” “nacional” y “nacionalidad” podían referirse sólo a la “patria común de todos los españoles”¹³⁰ a sus

¹²⁹ El texto del proyecto es reproducido integralmente en: *Minoría Catalana: La minoría Catalana davant el projecte de llei d'Harmonització* Minoría Catalana, Barcelona: 1981, pp. 21-27.

¹³⁰ Art.2 a) del *Proyecto de ley por el que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas sobre determinadas materias*.

instituciones y a sus ciudadanos, relegando el uso del término nacionalidad sólo al "supuesto contemplado en el artículo 2 de la CE".¹³¹

Cuanto a la cuestión lingüística, entre otras cosas la norma establecía la obligación de la publicación simultánea, en castellano y en el otro idioma eventualmente oficial, de todas las normas y resoluciones adoptadas por las instituciones autonómicas. Por lo que se refería a la enseñanza, además de fijar la obligatoriedad de la enseñanza del castellano, la norma configuraba un verdadero derecho de elección lingüística para los padres (o, en su caso, de los alumnos) a la hora de elegir la lengua vehicular en todos los niveles escolares. Esta última norma, de ser sucesivamente aprobada y aplicada, hubiera impedido cualquier intento de no-separación de los alumnos por razones de lengua en los sistemas escolares de los territorios con más de una lengua oficial.

Cuanto al tercer y cuarto punto, la norma establecía escuetamente que la condición política de miembros de una Comunidad Autónoma se fijaría con relación a la vecindad administrativa y que finalmente todos los cargos y órganos de las administraciones autonómicas, parlamentarios incluidos, deberían prestar juramento de fidelidad a la Constitución.

El proyecto presentado por el gobierno centrista de Calvo Sotelo, recibió las críticas de nacionalistas catalanes, vascos, de los republicanos de ERC, de un grupo comunista fuertemente influenciado por las tesis del PSUC, y finalmente, aunque con tonos decididamente menos beligerantes, también de los socialistas catalanes.

En concreto, el grupo de Minoría Catalana formulaba un total de 7 enmiendas, ERC aportaba 5, los diputados del PCE-PSUC 7 y finalmente el grupo del Socialistes de Catalunya, 3.

Pero la presentación del *Proyecto de ley por el que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas sobre determinadas materias* - que nunca acabó de completar su iter parlamentario - no cerró la discusión sobre el tema de una posible *armonización* del proceso autonómico.

De hecho, las disposiciones contenidas en aquel texto, desde la perspectiva del gobierno central, sólo abordaban parcialmente el asunto y no cumplían con el objetivo explícito, expresado por varios exponentes centristas, de proporcionar un instrumento de regulación global del proceso autonómico.

Las vicisitudes ligadas a la constitución de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en este sentido, contribuyeron a crear entre varios sectores de UCD y del PSOE, la sensación que

¹³¹ Art.2.2 a) del *Proyecto de ley por el que se establecen los principios para armonizar las disposiciones normativas de las*

sería necesario ir más allá y plantear un acuerdo de estado que de alguna forma acotara la indefinición de la cual, en su opinión, sufría el conjunto del título VIII de la CE.

En este cuadro, UCD y PSOE se disponían a abrir aquella fase que pronto se denominó de “concertación autonómica” y que se desarrollaría sobre la base de dos ejes fundamentales.

Por un lado, se empezaría un diálogo – fundamentalmente extraparlamentario – entre las fuerzas políticas sobre el tema. Cabe decir que la condición puesta por las dos fuerzas impulsoras de las conversaciones para la participación en ella es que se tratara de fuerzas de ámbito estatal. Quedaban así automáticamente excluidas las fuerzas nacionalistas y regionalistas, que – como es evidente – quizás fueran las más interesadas a poder opinar sobre la cuestión.

Y, por el otro, por impulso del gobierno y con el apoyo del PSOE, se creaba una comisión formada por especialistas de derecho administrativo, presidida por el catedrático Eduardo García de Enterría y integrada por Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Miguel Sánchez Morón, Luis Cosculluela (que posteriormente será ministro de Administración Territorial en el gobierno de Calvo Sotelo), Tomás de la Quadra Salcedo y Francisco Sosa Wagner (el primero Ministro y el segundo director general técnico de Administración Territorial en 1982 en el primer gobierno socialista).

La creación de la comisión fue duramente criticada por los grupos parlamentarios nacionalistas tanto catalán como vasco ya que opinaban que había sido una manera de revestir de una áurea de neutralidad una discusión eminentemente política – a la cual los dos grandes partidos estatales no se atrevían a enfrentarse en la cámara – que se desarrollaba fuera del parlamento y de la cual ellos habían sido excluidos.

El 19 de mayo de 1981, la comisión elevaba a los partidos un *Informe sobre las Autonomías* (conocido también por la prensa con el nombre de *Informe García de Enterría*). El documento de los expertos ofrecía a los partidos substancialmente dos soluciones.

Por una parte sugería la vía de la explotación de mecanismos *armonizadores* ya existentes en la Constitución (y, en particular, el art. 150.3). Esta solución implicaba una intervención *ex post* con respecto a las disposiciones normativas que las futuras autonomías aprobarían.

Por otra parte, los expertos señalaban una segunda vía, según la cual a partir de un gran pacto político de estado firmado por todos los partidos se establecieran la organización y las competencias de las Comunidades Autónomas que se constituirían. En el caso en que la vía elegida hubiera sido la segunda – continuaban los expertos – la salida política lógica

hubiera tenido que ser la redacción de una normativa básica de ordenación del proceso autonómico.

Un mes más tarde, ya en julio, la comisión acababa sus trabajos entregando al gobierno toda una serie de propuestas sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la línea de la recién aprobada Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)¹³², sobre la ordenación del proceso de transferencias y coordinación de los distintos niveles de gobierno.

Los dos informes presentados por la comisión presidida por García de Enterría, se transformaron en los dos documentos principales a partir de los cuales trabajarían los partidos para la redacción de un acuerdo en materia autonómica. A lo largo de las primeras semanas de julio, UCD y PSOE intentaron sumar a las negociaciones el PCE y AP, que finalmente no aceptaron integrarse¹³³.

Así el 31 de julio de 1981, UCD y PSOE, en la persona de su secretario general Felipe González, firmaban, en solitario, los que se llamaron - en evidente alusión a los Pactos de la Moncloa - los *Pactos Autonómicos*.

En realidad, el documento firmado por las dos grandes fuerzas políticas estatales iba mucho más allá de las indicaciones proporcionadas por los expertos.

No sólo se dibujaba ya de entrada el mapa autonómico en 17 comunidades acordando que se constituirían antes del 1 de febrero de 1983, se fijaba el techo competencial de las mismas, se establecían criterios comunes para el funcionamiento de sus instituciones, los criterios de colaboración con las diputaciones provinciales, y se acordaba crear organismos que asesoraran las comisiones mixtas de traspasos, sino que los dos partidos estatales convergían en ir todavía más allá y plasmar legislativamente estos acuerdos a través de una norma de carácter orgánico que *armonizara* el proceso autonómico.

En definitiva, lo que se estaba planteando era una intervención legislativa de armonización sobre el conjunto de las autonomías, que fuera "preventiva" con respecto a las autonomías todavía no constituidas y imperativa - o sea, vinculante - en los casos vasco y catalán, los únicos territorio que ya contaban con instituciones constituidas. Además, la nueva norma por su naturaleza de ley orgánica resultaba ser del mismo rango de los estatutos y no podía

¹³² Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

¹³³ La salida del PCE y de AP de la mesa negociadora se realizó en el último momento. Los representantes comunistas argumentaron su decisión alegando su disconformidad con el carácter orgánico y armonizador de la iniciativa legislativa contenida en el documento final y los miembros de AP declararon su desacuerdo con la práctica seguida por los dos partidos mayoritarios que habían actuado - en palabras de los dirigentes aliancistas - "como un gobierno de coalición" proponiendo a las otras dos fuerzas políticas un pacto ya decidido de antemano. Véase *AVUI*, 1 de agosto de 1981, p.13.

ser modificada por una ley ordinaria, ni de las Cortes, ni, por supuesto, de los dos únicos parlamentos autonómicos constituidos.

Como más de un exponente político y de un comentarista dijo en aquella circunstancia, lo que se estaba intentando era interponer una norma entre la Constitución y los estatutos, que, a la práctica, condicionaría la interpretación de la misma carta magna y mermaría las atribuciones que, en este sentido, la Constitución asignaba al Tribunal Constitucional. Hubo más de un diputado que habló, al respecto, del proyecto como de una reforma encubierta del título VIII de la Constitución¹³⁴.

La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), llegaría en aula en el marzo de 1982 y sería aprobada a finales de julio del mismo año con 206 votos a favor, 36 en contra y 6 abstenciones¹³⁵. Más de cien diputados no habían participado al voto¹³⁶.

El iter había sido relativamente rápido y no había ofrecido sorpresas puesto que a la hora de presentar el proyecto en aula UCD y PSOE habían acordado no presentar ninguna enmienda y aceptar sólo las propuestas de modificación que contaran con el consenso de ambos grupos.

No obstante, finalmente habían sido presentadas un total de 240 enmiendas, de las cuales 8 a la totalidad de devolución del proyecto.

En concreto, el texto aprobado constaba de 38 artículos, repartidos en 6 títulos y 3 disposiciones adicionales, una final y una transitoria.

Tres parecían ser los aspectos más polémicos de la nueva normativa, correspondientes a los artículos 4 y 2.2, al art. 5 y al título IV.

¹³⁴ Rafael Ribó, diputado autonómico del PSUC expresaba entonces a la prensa este duro juicio: "Si el pacto autonómico llega a aplicarse representará, en la práctica, una reforma de la Constitución en el terreno autonómico. UCD y PSOE bajo el cobijo y la protección de la pretendida objetividad de unos expertos y con la dirección y la coordinación de personajes de probada incomprensión hacia las autonomías, como Martín Villa y Broseta se disponen a reformar ilegalmente el título VIII de la Constitución vaciándolo de contenido, rebajando y desnaturalizando los estatutos aprobados, entre ellos, el catalán". Véase *El País*, 4 de agosto de 1981, p.13.

¹³⁵ Votaron a favor los diputados centristas y socialistas y en contra los diputados del PCE-PSUC, de CiU, del PNV y del PSA además de los diputados del grupo mixto Ramón Tamames y Juan María Bandrés.

¹³⁶ Entre las ausencias destacadas, figura la de Adolfo Suárez. Más de un comentarista subrayó en aquel momento como la decisión del ex presidente del Gobierno de no participar al voto se tenía que interpretar como una disconformidad clara con respecto a los criterios de la LOAPA, criterios que, a la práctica, contradecían la política autonómica seguida por los gobiernos presididos por el fundador y máximo dirigente de la UCD. Pero hubo más ausencias excelentes en las filas centristas: los ministros Soledad Becerril, Pío Cabanillas, Alberto Oliart y José Pedro Pérez Lorca, los diputados catalanes Marcel·lí Moreta, Carles Sentís y Josep Arnau, el diputado canario Lorenzo Oliarte y los prestigiosos "barones" del partido Salvador Sánchez Terán, Óscar Alzaga, Javier Rupérez y Rafael Calvo Ortega. La división centrista con respecto a la LOAPA se hizo patente también en el debate monográfico que pocos días antes del voto en el Congreso celebró el parlamento vasco. En aquella ocasión los diputados centristas, en su mayoría fieles a Adolfo Suárez, declararon abiertamente su "poco entusiasmo" por la LOAPA y, a la práctica, se abstuvieron de defenderla en el parlamento autonómico. Véase *El País*, 24 de julio de 1982.

Según el artículo 4 “ las normas que el estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art.149.1, prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas”. Como es sabido, el art.149.1 detalla las materias respecto a las cuales existe una competencia exclusiva por parte del estado con lo cual, por lo menos aparentemente, no interfería con las potestades asignadas por la misma Constitución a las CA. La polémica pero surgió con respecto al hecho de que implícitamente el mismo artículo 4 de la LOAPA permitía una reserva estatal de desarrollo y ejecución legislativa a la cual el texto constitucional no hacía ninguna referencia, reserva que el artículo 2.2 de la ley explicitaba al establecer que la autoridad central podía ejercer poderes de desarrollo legislativo y reglamentación atribuidas por los estatutos a las CA en los supuestos que debían “considerarse contenido básico de la regulación legal por afectar a intereses generales de la Nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes”.

De esta forma la LOAPA superaba la división de competencias establecidas en la CE y en los estatutos, supeditando las disposiciones previstas en estos últimos a la apreciación de unos indefinidos “intereses generales de la Nación” o de una imprecisa necesidad de regulación uniforme.

El artículo 5, en su primer punto establecía que “La armonización normativa por razones de interés general podrá hacerse antes o después de que las Comunidades Autónomas hayan dictado las correspondientes disposiciones que han de ser objeto de las mismas”. Esta norma facultaba el estado a una armonización “preventiva”, a la posibilidad de establecer leyes de bases más allá de las previstas por la Constitución, la cual cosa equivaldría a exponer a las comunidades autónomas a un constante peligro de recorte de su potestad legislativa.

Finalmente, el título IV, dedicado a la Transferencia de Servicios, en seis artículos dibujaba minuciosamente los diferentes pasos que componían el proceso de transferencias, desde la programación de los mismos (art.22), al contenido específico y concreto de los Reales Decretos de traspasos (art.24), y sobre todo al sistema de valoraciones (art.26).

Estas normas, de hecho, se mostraban evidentemente en contradicción con las normas constitucionales que atribuían la potestad de fijar las bases para las transferencias de los servicios a los estatutos de autonomías.¹³⁷

Se podría decir, entonces, que indirectamente el Título IV de la LOAPA, de ser aplicado, modificaría los mismos estatutos de autonomía ya aprobados. Más concretamente, por

ejemplo, en el caso de Catalunya la norma vendría a contradecir claramente las disposiciones contenidas en la Disposición Transitoria Sexta del Estatut de 1979 que ya regulaba detalladamente la materia y que ya en el momento de aprobarse la LOAPA se había ampliamente aplicado.

La polémica en torno a la LOAPA, posiblemente una de las más profundas y encarnizadas de la joven historia constitucional española, tuvo una vertiente política que se desarrolló en los medios de comunicación, en las Cortes y en los parlamentos autonómicos vasco y catalán, pero tuvo también una importante vertiente genuinamente jurídica.

Contextualmente a la aprobación del texto, a finales de julio de 1982, cumpliendo con previas resoluciones aprobadas en los meses anteriores, los parlamentos vasco y catalán, así como sus respectivos ejecutivos y más 50 diputados del Congreso, recurrían la ley delante el Tribunal Constitucional mediante la modalidad del recurso previo de inconstitucionalidad, que garantizaba la suspensión de la aplicación de la norma mientras el Tribunal no dictaminara.

En el agosto siguiente llegaría la sentencia¹³⁸: la Ley no podía ser ni orgánica¹³⁹ ni armonizadora y 14 artículos¹⁴⁰ de los 38 del texto eran claramente inconstitucionales.

Los magistrados del tribunal acabaron dando plena razón a los recurrentes y a sus argumentaciones. El tribunal, en un dictamen en que reivindicaba el papel de la alta Corte como única instancia interpretativa de la carta magna, entre otras cosas afirmaba que

“(…) carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del «status» jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías”¹⁴¹

Y seguía afirmando que el art. 150.3 de la Constitución, que era el artículo sobre la base del cual se había puesto en marcha todo el proceso de *concertación autonómica*

“constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean

¹³⁷ Se trata del art 147.2 CE, letra d) según el cual: “[los Estatutos de Autonomía deberán contener] Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”

¹³⁸ STC 76/1983, de 5 de agosto. BOE núm. 197, 18 de agosto de 1983.

¹³⁹ Según el art.81.1 de la Constitución: “Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

¹⁴⁰ Se trata de los arts. 1, 2, 3, 4, 5.1, 2 y 3; 7.1 y 2 (párrafo segundo), 9, 10, 22 c), 23, 24.2, 32.2 a), 34.1 y 37.2.

¹⁴¹ STC 76/1983, de 5 de agosto. BOE núm. 197, 18 de agosto de 1983.

suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales"¹⁴².

Finalmente, despejando definitivamente cualquier duda sobre las razones que habían llevado a tan contundente pronunciamiento, el Tribunal añadía:

"Las Cortes Generales, como titulares «de la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente"¹⁴³.

Quedaba así descartada cualquier posibilidad de regular imperativamente el alcance de la autonomía de las comunidades ya constituidas y de las que se constituyeran, y se volvía, por lo menos desde un punto de vista jurídico, al esquema *variable* imaginado por los constituyentes, sin que ni siquiera la ley llegara a entrar en vigor como tal. Después del pronunciamiento del tribunal, entraría en vigor una Ley del Proceso Autonómico¹⁴⁴, que perdía la calidad de orgánica y que estaría *depurada* de todos los artículos inconstitucionales.

En todo caso, no obstante la LOAPA no produjo efectos legales, hubo varias consecuencias políticas derivada del acuerdo firmado en 1981 por UCD y PSOE.

En primer lugar, en el ámbito de estado, no obstante ya no existiera posibilidad de utilizar un instrumento normativo de nivel orgánico, el acuerdo de los grandes partidos estatales llevó a la creación en el plazo de poco más de un año, de la mayoría de las comunidades autónomas, respetando, en gran parte, el esquema consensuado por UCD y PSOE con los *Pactos Autonómicos*¹⁴⁵.

Y en segundo lugar, por lo que se refiere a Catalunya, toda la polémica iniciada con la *concertación autonómica* y desembocada en la aprobación y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de la LOAPA comportó unas fracturas y unos contrastes destinados a cambiar profundamente el conjunto del sistema político del Principado.

Ya desde los primeros momentos de las negociaciones entre los dos grandes partidos estatales en la primavera de 1981, la iniciativa de una posible armonización del proceso

¹⁴² STC 76/1983, de 5 de agosto. BOE núm. 197, 18 de agosto de 1983.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Se trata de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, BOE núm. 247, 15 de octubre de 1983.

¹⁴⁵ Entre 1982 y 1983 se constituían así las comunidades de La Rioja (L. O. 3/1982), Murcia (L. O. 4/1982), Comunidad Valenciana (L.O. 5/1982), Aragón (L. O. 8/1982), Castilla-La Mancha (L. O. 9/1982), Canarias (L. O. 10/1982), Navarra (L. O. 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra),

autonómico fue vivida en Catalunya no sólo como una amenaza real a las posibilidades del autogobierno, sino además como un fruto directo del fallido golpe de estado.¹⁴⁶

Como ya se vio, los cuatro grandes partidos catalanes de la época, el PSC, CiU, el PSUC y ERC, se opusieron a la primera iniciativa legislativa protagonizada en la primavera de 1981 por el gobierno de Calvo Sotelo. Como se vio, las cuatro fuerzas políticas presentaron enmiendas, defendieron sus argumentaciones en las Cortes y alertaron la opinión pública catalana sobre los peligros que podía comportar una iniciativa de este tipo.

Pero en la medida en que las conversaciones entre UCD y PSOE avanzaban y parecía cada vez más que el resultado de las negociaciones sería la redacción de un texto legislativo amplio y incisivo en la dirección de lo que la prensa pronto bautizó el *café para todos*, la situación se radicalizó progresivamente.

Víctimas y corresponsables a la vez de esta situación, los socialistas catalanes, vivían posiblemente las horas más difíciles de toda su historia reciente.

Si hasta la primavera de 1981 PSC, CiU, ERC y PSUC consiguieron mantener una actitud unitaria en contra del primer proyecto de armonización, partir de la firma de los pactos autonómicos, las presiones del PSOE, y la conformidad con el proyecto de una parte de los dirigentes socialistas catalanes con la LOAPA forzaron la ruptura definitiva de un frente anti-armonizador en Catalunya.

La gravedad de la situación interna del PSC se hizo patente en ocasión de la presentación de las enmiendas a la ley en el Congreso de los diputados. Una reunión de las más altas instancias del partido, a principio de diciembre de 1981, había acordado la presentación de un total de 14 enmiendas que, de ser aprobadas, hubiesen cambiado significativamente el texto de la ley.

Finalmente, Ernest Lluch, portavoz del PSC en las Cortes, desentendiéndose de las indicaciones proporcionadas por la dirección de su partido, se negaba a firmarlas y presentarlas y sería destituido por el partido. Eduardo Martín Toval y Joan Prats, dos prestigiosos miembros de la ejecutiva dimitirían en solidaridad con Lluch.

Destacados dirigentes socialistas catalanes declararon años después que la renuncia se había producido después de una reunión entre el dirigente socialista catalán Reventós, Alfonso

Extremadura (L. O. 1/1983), Baleares (L. O. 2/1983), Comunidad de Madrid (L. O. 3/1983) y Castilla y León (L. O. 4/1983).

¹⁴⁶ En este sentido, el President Pujol declaraba poco después del 23-F a la prensa: "Sería pernicioso presentar a la autonomía catalana como chivo expiatorio, porque con ello se levantaría una cortina de humo protectora de otras responsabilidades". Véase *El Correo Catalán*, 13 de marzo de 1981. Y el secretario socialista Joan Reventós por las mismas fechas alertaba con estas palabras: "La ola antiautonómica se vislumbra, y hay indicios por todas partes de que puede abarcar aspectos formales de la autonomía ya de por sí importantes,

Guerra y Felipe González en la cual, según declaró el primero, los dos dirigentes del PSOE amenazaron al PSC con romper el partido a través de la escisión de la Federació Catalana del PSOE - que sólo cuatro años antes era confluida en el PSC - en el caso en que los socialistas catalanes hubiesen mantenido sus propuestas de modificación¹⁴⁷. Pero el problema, para el sector antiloapista del PSC iba todavía más allá, ya que algunos dirigentes históricos del PSC no procedentes de la FC del PSOE - como por ejemplo Ernest Lluch¹⁴⁸ - se habían claramente alineado con las posiciones del PSOE, así que el riesgo no era únicamente el de una confrontación entre PSC y una futura reconstituida Federació Catalana del PSOE, sino lo que estaba en juego era la misma frágil unidad del socialismo catalán procedente de la antigua Convergència Socialista de Catalunya.

Los socialistas finalmente optaban por la unidad del joven partido nacido en 1978, en la convicción que sería demasiado peligroso para la misma convivencia en Catalunya permitir una confrontación entre un socialismo catalanista no del todo hegemónico y un socialismo "españolista" que hubiera podido contar con fuerzas superiores a las de la antigua FC del PSOE¹⁴⁹ y que además, contaría con el respaldo económico y político del partido de Felipe González. En la mente de los dirigentes socialistas catalanes contrarios a la LOAPA se iba así afianzando la idea que la única manera de evitar la reaparición de viejos y peligrosos fantasmas lerrouxistas, era retirar las enmiendas, sabiendo que por ello el socialismo catalán pagaría un precio. Y el precio pagado resultará ser altísimo.

pero que en un futuro más o menos inmediato pueden afectar los contenidos de nuestro autogobierno". Véase *La Vanguardia*, 21 de marzo de 1981.

¹⁴⁷ Joan Reventós recordaba así aquel momento: "Yo tomé la decisión [de no presentar las enmiendas n.d.R.] y me costó muchísimo. Yo estaba en contra de la LOAPA porque consideraba que era un fruto directo del golpe de estado y que se echaban las culpas a quien menos las tenían, las autonomías. Pero decidí no presentar las enmiendas después de hablar con Felipe González y Alfonso Guerra. Si lo hubiéramos hecho se habría roto la unidad del socialismo, un objetivo que presidió la lucha de toda mi vida que por fin se estaba consiguiendo en Catalunya". A la pregunta sobre si los peligros de ruptura eran en aquel momento reales o sólo presuntos, el antiguo dirigente socialista catalán contestaba lacónicamente: "No era una impresión. Era una certidumbre y una amenaza. 'Si no aprobáis la LOAPA, rompemos la unidad socialista por la vía de la Federación Catalana del PSOE', me dijeron". Testimonio recogido en J. BOIX ANGELATS: "Del golpe de estado a la LOAPA" en AA.VV.: *Memoria de Catalunya* El País Barcelona: 1997 p. 168.

¹⁴⁸ Muchos años después, Ernest Lluch seguía defendiendo su postura de entonces: "La LOAPA, por ejemplo, introdujo una cuestión fundamental para la autonomía: la obligación del funcionariado de conocer el catalán. Este artículo estaba en la LOAPA y fue de los que no fueron declarados inconstitucionales y luego pudo ser aprovechado para Catalunya". Citado en: J. BOIX ANGELATS: "Del golpe de estado a la LOAPA" en AA.VV.: *Memoria de Catalunya* El País Barcelona: 1997 p. 168.

¹⁴⁹ De hecho, en el PSC la alineación de una parte de dirigentes socialistas procedentes de Convergència Socialista de Catalunya, como Ernest Lluch y Martín Tóval con los sectores más pro-PSOE, ya se había hecho patente en ocasión del II Congreso del PSC, celebrado en 1980 después de la derrota en las primeras elecciones autonómicas. El Congreso se había cerrado con una victoria de los sectores más catalanistas, cuyo máximo exponente era Raimon Obiols. Véase G.COLOMÉ: *El partit dels socialistes de Catalunya, Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)* Edicions 62, Barcelona:1989 pags. 36-38.

El PSC sería el gran ausente de las movilizaciones¹⁵⁰ que ERC, CiU y PSUC organizaron a lo largo de toda la primavera del 1982, y, por bien que muchos militantes socialistas decidieron participar a título personal desentendiéndose de las indicaciones del partido,¹⁵¹ aquellas protestas en las calles y la ausencia del PSC se transformarían en la escenificación de la ruptura de la tradicional unidad en la defensa del autogobierno que había caracterizado la historia común de los partidos antifranquistas en Catalunya.

Más tarde vendría el éxito socialista del octubre de 1982 que significó en Catalunya también una afirmación electoral estrepitosa del PSC¹⁵², que contaría además con dos ministros en el primer gabinete de Felipe González¹⁵³. Pero las heridas creadas por la LOAPA tardarán a cicatrizar, si es que se puede decir que se hayan jamás cicatrizado.

Los efectos más evidentes y más directos de aquella actuación de los socialistas catalanes — o, para ser más exactos, de la falta de actuación —, se pudieron ver ya pocos meses más tarde de la promulgación de la sentencia que, a la práctica, anulaba la LOAPA.

Por un lado, en la tradicional manifestación del 11 de septiembre, Diada Nacional de Catalunya, los dirigentes del PSC fueron el blanco preferido de los manifestantes que los acogieron al grito de *botiflers*. Si a lo largo de 1981 y hasta la primavera de 1982 la ausencia socialista había producido un silencio atónito y en alguna medida todavía expectante, después de la aprobación de la ley¹⁵⁴ y de su posterior anulación, el silencio se había transformado en una verdadera acusación de traición.

¹⁵⁰ Las movilizaciones en contra de la LOAPA fueron constantes a lo largo de todo el 1982. Al lado de los partidos mencionados, fueron muchas y diversas las realidades que mostraron su disconformidad con el proyecto presentado. Una de ellas, la *Crida a la Solidaritat en Defensa de la Llengua, la Cultura i la Nació Catalanes* — más sencillamente conocida como la *Crida* — había surgido en 1981 como respuesta a un manifiesto firmado por 2300 intelectuales que hacían públicas sus preocupaciones sobre la situación de la lengua castellana en Catalunya. La *Crida*, cuyo máximo dirigente será el futuro secretario de ERC y del PI Ángel Colom i Colom tuvo su momento de mayor esplendor justo en correspondencia de las campañas anti-LOAPA. Pero junto a ella jugará un papel muy relevante también el Colegio de Abogados de Catalunya, que en febrero, después de emitir un informe jurídico sobre el proyecto pedirá el retiro de sus artículos 2 y 4. Asimismo, el 23 de febrero de 1982, un año después del fallido golpe de estado más de 300 municipios catalanes se pronunciaron en contra de la LOAPA y el 11 de marzo se celebraba un acto de apoyo a la Generalitat y en contra del proceso armonizador en el cual CDC, UDC, ERC, PSUC y otros partidos extraparlamentarios firmaban un manifiesto titulado "Tots per Catalunya, no als pactes autonòmics, no a la LOAPA". El momento *clou* de las movilizaciones fue representado por una enorme manifestación celebrada a Barcelona el 14 de marzo.

¹⁵¹ Sobre el número de militantes y votantes socialistas que tomaron parte en los diferentes actos de protesta, evidentemente, no se dispone de datos. Lo que se puede constatar es la presencia, en el acto de apoyo a la Generalitat celebrado el 11 de marzo de 1982, de dos significados alcaldes socialistas, el de Mataró y el de Girona.

¹⁵² En las elecciones generales de 1982 el PSC conquistó 1.575.601 votos (que representaban el 7,52 del total) y eligió 25 diputados.

¹⁵³ Se trata de Ernest Lluch, Ministro de Sanidad y de Narcís Serra, Ministro de Defensa.

¹⁵⁴ El PSC se abstuvo en la votación en la cual el Parlament de Catalunya formuló, por mayoría absoluta (con los votos de CiU, ERC y PSUC) el recurso de inconstitucionalidad contra la LOAPA. En la explicación de voto, en evidente dificultad, el diputado socialista Eduardo Martín afirmaba que su grupo acataría la sentencia del Tribunal Constitucional y que por parte de los grupos contrarios a la ley se había practicado una "instrumentalización sin control y con intolerancia". Véase *AVUI* 1 de agosto de 1982 p.6.

Y, por el otro, en abril de 1984 CiU conquistaba una arrolladora y espectacular mayoría absoluta en las segundas elecciones autonómicas y consolidaba el predominio del nacionalismo moderado en las instituciones catalanas.

Pero los efectos más duraderos se notarían en la constante acusación de “sucursalismo” lanzada por CiU y que acompañará a los socialistas catalanes a lo largo de muchos años, acusación en parte justificada por varios episodios de *incoherencia parlamentaria* de unos socialistas catalanes que, en más de una ocasión, cambiaron el sentido de su voto según se encontraran en los parlamentos de Madrid o de Barcelona.

El episodio de la LOAPA puso dramáticamente en tela de juicio la *solvencia catalanista* del PSC. Una cierta interiorización de las acusaciones de “sucursalismo” y la incapacidad de los socialistas de movilizar su electorado en ocasión de las elecciones catalanas, posiblemente estén a la base de la travesía en el desierto de 23 años que el PSC tendrá que cumplir para llegar al gobierno de la Generalitat, aunque los socialistas hayan sido, y con creces, la fuerza política mayoritaria en todas las convocatorias electorales municipales y legislativas celebradas en Catalunya desde la transición.

La pérdida objetiva de autonomía del PSC con respecto al PSOE que había empezado con el proceso de aprobación de la LOAPA y que se completó poco después con la integración de los socialistas catalanes en el grupo parlamentario del PSOE, no tendría repercusiones sólo sobre el perfil ideológico y nacional del partido de los socialistas catalanes y sobre sus resultados electorales, sino que modificaría, a nivel cuantitativo y cualitativo, las relaciones de fuerzas entre los partidos catalanes y marcaría el inicio de una nueva fase de las relaciones entre la política catalana y la política española.

Unida a la crisis del PSUC y a la dificultad de ERC de encontrar un espacio político propio, la *debilitación catalanista* del PSC comportó una importante reestructuración del sistema político catalán en su conjunto.

La reivindicación nacional, que había sido a lo largo de toda la primera fase de la transición un patrimonio compartido por todos los partidos antifranquistas catalanes, parecía ahora pasar a ser patrimonio de una sola fuerza hegemónica, la coalición liderada por Jordi Pujol.

2.5 L'Operació Reformista

En abril de 1982, en el pleno de la polémica desatada a raíz de los pactos autonómicos y de la LOAPA salía publicado en Barcelona un breve ensayo de Miquel Roca i Junyent, ex ponente constitucional, secretario adjunto de Convergència Democràtica de Catalunya y portavoz del grupo parlamentario de Minoría Catalana en el Congreso de los Diputados.

El libro, cuyo prólogo fue escrito por el President de la Generalitat Jordi Pujol, era titulado sugerentemente "Per què no?"¹⁵⁵ y el subtítulo explicitaba claramente el contenido de la reflexión del dirigente nacionalista: "Una proposta catalana per a la modernització de l'estat".

En el ápice del conflicto sobre el modelo de desarrollo autonómico, en que los dos grandes partidos estatales intentaban, en función de lo que se presentó como un grande pacto de estado, desacreditar a las fuerzas políticas nacionalistas vascas y catalanas responsables – según ellos – de olvidar los intereses colectivos de estabilidad democrática en favor de sus intereses, un altísimo dirigente del nacionalismo mayoritario catalán proponía públicamente un proyecto político de conjunto. Una propuesta que intentaba, a partir de las posiciones clásicas del nacionalismo catalán, proporcionar un modelo de estado y de sociedad nuevo y moderno para España.

Cabe decir que en el momento en que el libro salió a la luz se trataba de una propuesta y de una reflexión hechas explícitamente a título personal por Miquel Roca.¹⁵⁶

En este sentido, en 1982 la propuesta roquista no es todavía – como lo será hasta casi tres años después, y ya se verá con cuales características – una propuesta de CDC, y todavía menos de la coalición CiU.

La reflexión del eterno número dos de Jordi Pujol arrancaba de la *tristeza* – este la expresión utilizada por el autor¹⁵⁷ – provocada por el clima de regresión democrática y autonómica vivido por el estado español después del fallido golpe del 23-F y que había llevado no sólo las dos fuerzas políticas estatales, sino también algunas fuerzas catalanas – en evidente alusión al PSC – a renegar de sus iniciales convicciones en materia de reconocimiento de la naturaleza plurinacional del estado.

El problema del estado español era, en opinión de Miquel Roca, un genuino problema de falta de cultura democrática y liberal. Cuarenta años de franquismo habían dejado inevitablemente tanto en el aparato del estado como en la propia sociedad un exceso de intervencionismo, corporativismo y centralismo que impedía – no obstante el *milagro* que había representado la Constitución de 1978 – la transformación de España en un país definitivamente moderno, asimilable a sus vecinos europeos occidentales.

¹⁵⁵ M.ROCA i JUNYENT: *Per què no? Una proposta catalana per a la modernització de l'estat* Pòrtic, Barcelona: 1982.

¹⁵⁶ Textualmente Miquel Roca afirmaba al respecto: "(...)Valia la pena de raonar i aprofundir, des d'un plantejament de força el que ha estat i ha d'ésser ser el programa que dinamitza o guia la meua actuació política. I m'ha semblat que, a títol de compromís individual, valia la pena de fer-ho d'una manera pública, posant com a testimonis d'aquest compromís els meus possibles lectors". Véase M.ROCA i JUNYENT: *Per què no? Una proposta catalana per a la modernització de l'estat* Pòrtic, Barcelona: 1982 pág.10.

¹⁵⁷ Véase M.ROCA i JUNYENT: *Per què no? Una proposta catalana per a la modernització de l'estat* Pòrtic, Barcelona: 1982 págs. 9-10

La constatación de encontrarse el estado español en una coyuntura negativa y peligrosa, lejos de desanimar al dirigente nacionalista catalán, lo habían llevado a reafirmarse en sus convicciones nacionalistas y a valorizar precisamente en su actuación la tradicional vocación del nacionalismo catalán como agente de modernización del estado español.

En términos ideológicos *convencionales*, la propuesta roquista se podría situar en el campo del liberalismo progresista, reformista, europeísta y atlantista, centrado políticamente y defensor de un modelo económico decididamente anclado en la disciplina de mercado, aunque no ajeno a algunas preocupaciones sociales.

La reflexión de Roca se deslizaba en tono a cuatro ejes fundamentales: la transformación del aparato estatal español en un aparato moderno y eficiente; la libertad económica y el desarrollo de la iniciativa privada; la apuesta atlantista y europeísta y, finalmente, la profundización de la cultura democrática. Y era justamente de esta última instancia – en el razonamiento de Miquel Roca – que derivaba necesariamente el reconocimiento de la pluralidad económica, social y sobre todo nacional del estado, circunstancia que habría tenido que conducir a un nuevo planteamiento de las relaciones políticas y sociales.

Los argumentos expuestos en 1982 por Roca, en su mayoría, pertenecían claramente a aquel ideario de *Convergència* que él mismo había contribuido, desde su fundación, a perfilar.

Pero más allá del *mérito* ideológico de las propuestas contenidas en el ya famoso ensayo de 1982, lo que parecía revestir un interés significativo y en parte inédito desde el principio de la transición era justamente la procedencia de las propuestas formuladas.

Si bien es incontestable la influencia que tuvo el nacionalismo catalán – y, en sentido más amplio, el catalanismo difuso de la mayoría de las fuerzas políticas catalanas – en el proceso de transición en aspectos tan importantes como la redacción de la Constitución o el empuje hacia el modelo autonómico, la propuesta de Roca representó la primera propuesta orgánica de transformación del estado procedente de aquel sector del nacionalismo catalán postfranquista que se estaba demostrando hegemónico. Una propuesta que, además, se orientaba claramente a la captación de consensos fuera del Principado.

Durante un año, el ensayo de Roca – que en Catalunya llegó a las ocho ediciones consecutivas – se quedó como una propuesta teórica, que si bien había sido formulada por uno de los hombres políticos más prestigiosos, activos y admirados del Congreso, en definitiva parecía destinada más al debate político-intelectual que a la estructuración de una iniciativa política concreta.

UNIVERSITAT DE BARCELONA



Centre de Recursos per a l'Aprenentatge
i la Investigació

Biblioteca de l'Alfabet

El gran giro hacía la acción, en este sentido, se consumió entre finales de 1982 y la primavera de 1983.

Las elecciones generales del octubre de 1982 consolidaban una espectacular mayoría absoluta socialista y ratificaban la defunción política de UCD que, sin Adolfo Suárez (ahora líder del Centro Democrático y Social) y en el medio de luchas intestinas incomprensibles al gran público, se quedaba con 11 diputados y el 3,14%.

Distribución de votos y escaños en el Congreso Elecciones generales de 28 de octubre de 1982

	votos	(%)	Escaños	(%)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	8.551.791	40,82	177	50,57
Alianza Popular (AP)	5.543.107	26,46	107	30,57
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)	1.575.601	7,52	25	7,14
Unión de Centro Democrático (UCD)	1.354.858	6,47	11	3,14
Partido Comunista de España (PCE)	686.423	3,28	3	0,86
Convergencia i Unió (CIU)	772.726	3,69	12	3,43
Centro Democrático y Social (CDS)	600.842	2,87	2	0,57
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	395.656	1,89	8	2,29
Herri Batasuna (HB)	210.601	1,01	2	0,57
Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC)	158.553	0,76	1	0,29
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	138.116	0,66	1	0,29
Euskadiko Ezkerra (EE)	100.326	0,48	1	0,29
Total	20.088.600		350	
Otros	863.000	4,12		
Total votos a candidaturas	20.951.600			

Fuente: Junta Electoral Central. Mº del Interior. Elaboración propia.

Alianza Popular pasaba a ser la segunda fuerza parlamentaria, pero aunque recibía una buena parte de antiguos votos centristas, se quedaba a más de ochenta diputados del

partido de Felipe González y, además, su perfil ideológico todavía ligado demasiado al franquismo le impedía de interpretar completamente las aspiraciones del voto moderado.

Por otra parte, el 8 de mayo de 1983 se celebraban las segundas elecciones municipales democráticas en las cuales los socialistas consiguieron revalidar sus mayorías en todas las mayores ciudades del estado.

La *marea electoral* socialista en las legislativas y en las municipales y la falta de una alternativa política clara dieron así alas al proyecto reformista, que empezó a configurarse, por lo menos para algunos sectores, como una alternativa válida para vertebrar aquel espacio político de centro que la desaparición de la UCD había dejado vacante para frenar el control socialistas de la mayoría de las instituciones, fueron ellas estatales, autonómicas o municipales.

El 11 de mayo, tres días después de las elecciones municipales, Miquel Roca – siempre a título personal – presentaba en Madrid el embrión de lo que después se convertirá en el Partido Reformista Democrático.

Durante todo lo que quedaba de 1983 la propuesta, por bien que en el ámbito teórico había sido suficientemente concretada a través del ensayo de Roca de 1982, tuvo sus dificultades para encontrar dirigentes y grupos políticos que la hicieran suya.

La prensa continuamente especulaba sobre las personalidades hipotéticamente involucradas en el proyecto. Se citaba a Juan Antonio García Díez, Federico Mayor Zaragoza, Rafael Arias Salgado, Pío Cabanillas, entre otros. Incluso se llegó a hablar de un acuerdo con el CDS de Adolfo Suárez. Se trataba, en su mayoría, de personajes que representaban la flor y la nata de la antigua UCD. Ninguno de ellos pero finalmente se comprometerá con el proyecto roquista.

El primer apoyo oficial al proyecto reformista llegó a finales de año del minúsculo Partido Demócrata Liberal de Antonio Garrigues Walker, que acababa de obtener doscientos mil votos en las elecciones municipales del mayo y que podía contar en sus filas con significados ex centristas como Juan José Rosón Carlos Bustelo y Ignacio Camuñas, además de otros personajes de procedencia diversa como Joaquín Satrústegui, Justino de Ázcarate, Pedro López Jiménez, entre otros. Finalmente se sumarían al proyecto – y constituirán quizás la parte más significativa de los cuadros del partido – también una parte importante de los que fueron en su día, durante los gobiernos de Adolfo Suárez, jóvenes políticos y administradores de segunda fila ligados a la UCD, como el actual presidente del Real Madrid Florentino Pérez.

Y poco más tarde llegaría el apoyo de varias formaciones de ámbito regional, como la Unió Mallorquina de Jerónimo Albertí, Convergencia Canaria, Extremadura Unida y Coalición Galega, mientras que el PNV, después de unas negociaciones iniciales, decidía mantenerse al margen del proyecto. Así, poco a poco, la *Operación Roca* – como fue llamada por la prensa – llegaba a tener unas caras visibles, reconocidas.

Pero el verdadero giro hacía la concreción de un partido político necesitaba un respaldo decidido por parte de CDC, en realidad el único posible socio de la formación capaz de proporcionar capital humano, económico, político y de experiencia al futuro partido.

De hecho, durante todo el 1982 y el 1983 CDC se había manifestado muy poco públicamente sobre la propuesta de Roca. La propuesta había quedado, incluso durante las negociaciones con las otras fuerzas políticas, una propuesta hecha a carácter individual por Miquel Roca y habían sido muchos los dirigentes nacionalistas, ellos también a carácter individual, que a lo largo de los meses habían expresado sus reticencias con respecto al proyecto, a causa de su viabilidad – que estimaban escasa – y también por los riesgos que una operación tal hubiera podido tener para CDC ya que un compromiso total con el proyecto hubiera podido posiblemente poner en tela de juicio su perfil de partido netamente nacionalista¹⁵⁸.

Será sólo después de la extraordinaria victoria convergente del abril de 1984 que el Consejo Nacional de CDC, celebrado a principio de mayo¹⁵⁹, dará luz verde al proyecto y pondrá definitivamente a servicio sus fuerzas para la vertebración del PRD.¹⁶⁰

Asimismo, como algún estudioso ya ha señalado, el compromiso de CDC con el PRD será concebido como una “responsabilidad adicional” del partido, como una voluntad, a partir de Catalunya, de construir un referente político válido para CDC en la arena estatal¹⁶¹.

En definitiva, para muchos dirigentes nacionalistas el Partido Reformista Democrático no dejaba de ser una apuesta política que tenía sus repercusiones en el ámbito estatal pero que

¹⁵⁸ Véase J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994 p.208.

¹⁵⁹ Sin embargo, más allá de la aceptación formal del Consejo Nacional, las perplejidades en mérito al proyecto reformista por parte de pesos pesados de CDC siguieron. En este sentido, J. Antich relata que justo durante la celebración del Consejo Nacional, Trias Fargas, hablando de Roca, habría comentado a Macià Alavedra: “Este chico se estrellará”. En: J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994 p.208.

¹⁶⁰ Véase *El Palr*, 14 de mayo de 1984. El VII Congreso de CDC, celebrado en enero de 1985, oficializaba definitivamente la posición manifestada en el mayo por el Consejo Nacional. En una de las ponencias aprobadas por el Congreso se podía leer: “CDC creu necessari que a la resta del estat es configuri una nova força política (...) CDC – des de la seva lena sobirania com a força política – es proposa actuar en la política espanyola, ajudant a construir una opció política d’aquesta naturalesa. Véase CDC: *Una estratègia nacionalista per a la Catalunya de l'any 2000*, ponencias aprobadas en el VII Congreso de Convergència Democràtica de Catalunya, enero de 1985 p.17.

¹⁶¹ Véase M. CAMINAL BADÍA: “El pujolisme i la ideologia nacionalista de CDC” en: J. B. CULLA i CLARÀ *El Pal de Paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*. Pòrtic, Barcelona: 2000 p.145.

finalmente se concebía como instrumental para los objetivos del partido en la escena política catalana, que seguía siendo, a todos los efectos, el horizonte político de referencia. Sea como fuera, el pronunciamiento positivo del máximo órgano dirigente de CDC con respecto a la cuestión, no tardó a producir sus frutos.

Veinticuatro horas después de la reunión del Consejo Nacional, Pujol y Roca se entrevistaban en Barcelona con Antonio Garrigues Walker. De la reunión saldrá un calendario de actuaciones y la propuesta de solicitar la entrada del nuevo partido en la Internacional Liberal. Las gestiones llevadas a cabo en este sentido por Ramón Trias Fargas se demostrarán extremadamente efectivas: a finales de 1984 el PRD ya era socio de pleno derecho de la prestigiosa organización internacional.

Y en noviembre de 1984 se celebraba en Madrid el primer congreso del nuevo partido. Bajo el lema *Al fin, la alternativa* – en evidente alusión al PSOE – se congregaban 2500 delegados procedentes de todas las provincias españolas, excepto las catalanas, las vascas y las gallegas, en las cuales el PRD había decidido de no presentarse directamente, puesto que en estos territorios el partido confiaba su representación respectivamente a CDC, al PNV y a Coalición Galega.

El clima del congreso – que en su escenografía recordaba las *conventions* de los partidos norteamericanos – revelaba un cierto entusiasmo subido de tono. En aquella ocasión Roca no ahorró críticas a socialistas y populares, a los primeros por despreciar el diálogo con las otras fuerzas políticas dada la fuerza de su mayoría absoluta, y a los segundos por estar todavía anclados en un pasado autoritario, y a ambos por ser incapaces de asumir el carácter autonómico y plurinacional del estado. Al PSOE y a AP Roca contraponía la ambición del PRD de hacer de España un estado finalmente liberal, moderno y respetuoso de las colectividades nacionales¹⁶².

Las otras intervenciones, además de ratificar a Miquel Roca como máximo líder del Partido, se dirigieron principalmente en contra de los socialistas, en particular modo en contra de Alfonso Guerra, reo de haber despachado el nacimiento del PRD como “una cosa de cuatro catalanes”. El más duro en este sentido fue el vicepresidente del parlamento andaluz y dirigente del Partido Reformista Andaluz Luis Marín, que auguró en toda España la derrota socialista, así como había pasado en Catalunya en las últimas elecciones autonómicas a mano de CiU.¹⁶³

¹⁶² Véase *El País*, 26 de noviembre de 1986, p.15.

¹⁶³ Véase “Euforia y críticas a socialistas y aliancistas en la apertura del congreso del Partido Reformista” en: *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1984, p.13.

En las palabras de Luis Marín posiblemente se pueda encontrar el porqué, después de casi dos años de haber sido lanzado el proyecto, el PRD había aumentado vertiginosamente su andadura después de la victoria convergente en los comicios del abril de 1984.

En el momento en que el PSOE se estaba demostrando electoralmente imbatible, CDC – en coalición con Unió Democràtica – se había demostrado capaz de derrotar – y además de hacerlo de manera inequívoca – a los socialistas. Por ello, una iniciativa de alcance estatal liderada por los nacionalistas catalanes de CDC empezaba a parecer, a los ojos de algunos, un buen instrumento para limitar el poder socialista.

El entusiasmo del congreso de Madrid se vio parcialmente confirmado un año después en ocasión de las consultas autonómicas gallegas, las primeras en las cuales el PRD recién constituido – y, a la práctica, CDC – había puesto a disposición de Coalición Galega hombres y medios para hacer frente a la campaña electoral.

Los resultados marcaban finalmente una cierta incapacidad de la derecha de Fraga de constituirse como referente único del centro-derecha gallego, quedándose AP con 34 de los 71 escaños en juego y marcaban un importante avance de los socialistas que conquistaban finalmente 22 representantes. En este cuadro, los socios gallegos del PRD se consolidaban como tercera fuerza parlamentaria con 11 parlamentarios, llegando a capitalizar una buena parte de los votos que en 1981 habían permitido a la UCD de elegir 24 diputados. Además, y quizás este fuera el argumento más favorable a la lectura positiva de los comicios que hicieron en su día los reformistas, el Centro Democrático y Social de Adolfo Suárez se hundía en el extraparlamentarismo, elemento que los dirigentes del PRD interpretaron como una clara victoria a en la batalla que el reformismo estaba librando con el antiguo presidente del gobierno por la ocupación del espacio centrista.

Los buenos resultados de Coalición Galega aceleraron las actividades del PRD para la preparación de los comicios generales de 1986. Roca empezó así una campaña de recaudación de fondos y de obtención de préstamos que permitieran al nuevo partido alcanzar la cuota necesaria para enfrentarse a la campaña y encontró una buena acogida entre los sectores bancarios y financieros, además de movilizar un amplio número de donantes particulares. El objetivo económico fijado era muy alto – se habló de 5000 millones de pesetas – y el político quizás todavía más: los cinco millones de votos.¹⁶⁴

En enero de 1986 se presentaba a la prensa el Comité de Enlace de CDC con el PRD, presidido por Miquel Roca. La creación y la presentación del nuevo organismo formalizaban oficialmente la relación entre el nuevo partido y los nacionalistas catalanes.

¹⁶⁴Véase J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994 p.214.

Entre el febrero y el mayo de 1986, los cuadros intermedios del PRD viajaban a Barcelona para perfeccionar sus competencias en materia de campañas electorales gracias a la formación ofrecida por el aparato convergente.

Y en marzo, posiblemente aconsejados por los malos augurios procedentes de varias encuestas encargadas por CDC, los dirigentes nacionalistas hacían un último intento de comprometer con el nuevo proyecto a Suárez y su Centro Democrático y Social forzando así la formación de una nueva coalición centrista. Pero la respuesta del antiguo dirigente de UCD fue negativa¹⁶⁵.

El inicio de la campaña para las elecciones del 22 de junio de 1986 no pudo ser más decepcionante para las aspiraciones reformistas: un sondeo publicado por la prensa en los primeros días de campaña¹⁶⁶ cifraba unas expectativas de voto para el PRD de entre uno y dos escaños. En todo caso los dirigentes convergentes – y, en especial modo Miquel Roca – no se desanimaron y declararon a la prensa que las aspiraciones del reformismo se situaban entre veinte y veinticinco diputados.¹⁶⁷

Miquel Roca, candidato del PRD a la presidencia del gobierno, empezaba así una larga y doble campaña electoral. Una a Barcelona, como cabeza de lista de CiU, y la otra, a lo largo y a lo ancho de la geografía española, como candidato a la presidencia del Gobierno del PRD. En tres semanas recorrió treinta y siete provincias españolas.

No obstante la abundancia y la calidad de medios finalmente desplegada por los reformistas y el empeño incansable demostrado por el candidato, la participación en los actos fue comparativamente baja desde un punto de vista cuantitativo¹⁶⁸.

Los peores presagios finalmente estaban destinados a cumplirse en el día de las elecciones: el PRD sacaba finalmente, en las circunscripciones en que se presentaba como tal, un total de 200000 votos escasos que correspondían a cero diputados. Se trató de una derrota completa e implacable: el reformismo moría antes de nacer como fuerza política parlamentaria

¹⁶⁵ Ibidem

¹⁶⁶ Véase *El País*, 15 de junio de 1986, p.1

¹⁶⁷ Roca declaraba a la prensa que un sondeo del Centro de Investigaciones Sociológicas, todavía no publicado daba al PRD un porcentaje del 8% del electorado, que traducido en escaños, vendría a suponer entre 20 y 24 diputados. Véase "Roca revela que el sondeo del gobierno da al PRD un mínimo del 8% de los votos" en: *El País*, 16 de junio de 1986, p.15.

¹⁶⁸ En el mitin final de campaña del PRD celebrado en el Parque de Atracciones de la Casa de Campo de Madrid sólo asistieron unas 4000 personas cuando las previsiones de asistencia eran como mínimo de 15000 personas. Véase *El País*, 21 de junio de 1986, p.15.

Distribución de votos y escaños en el Congreso Elecciones generales de 22 de junio de 1986

	votos	(%)	escaños	(%)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	8.901.718	44,33	184	52,57
Coalición Popular (CP)	5.247.677	26,13	105	30,00
Centro Democrático y Social (CDS)	1.838.799	9,16	19	5,43
Convergencia i Unió (CiU)	1.014.258	5,05	18	5,14
Izquierda Unida (IU)	768.158	3,83	6	1,71
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	309.610	1,54	6	1,71
Herri Batasuna (HB)	215.282	1,07	5	1,43
Unió de L'Esquerra Catalana (UEC)	123.912	0,62	1	0,29
Euskadiko Ezquerria (EE)	107.053	0,53	2	0,57
Coalición Galega (CG)	79.972	0,40	1	0,29
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	73.004	0,36	1	0,29
Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC)	65.664	0,33	1	0,29
Unió Valenciana (UV)	64.403	0,32	1	0,29
Total	18.809.510		350	
Otros	1.272.223	6,34		
Total votos a candidaturas	20.081.733			

Fuente: Elab. propia a partir de datos de Ministerio del Interior

Los socialistas revalidaban su mayoría absoluta con 184 diputados, mientras que Coalición Popular se quedaba con poco más del 25% de los votos y más de cien diputados, y el gran rival del PRD, el CDS de Adolfo Suárez conseguía ocupar prácticamente todo el espacio que en su día Roca había individuado como centrista, conquistando 19 diputados.

Hechos todos los cálculos y las posibles combinaciones, la legislatura que empezaba en 1986 sería otra vez caracterizada por un indiscutido dominio parlamentario socialista.

El socio gallego del PRD, Coalición Galega cumplía con su objetivo de obtener representación parlamentaria, conquistando un diputado, mientras que en Euskadi, la otra circunscripción donde el PRD no se presentaba, el PNV revalidaba su condición de eje portante del sistema político conquistando 6 diputados.

Pero el verdadero éxito del reformismo – o, mejor dicho, de la *estrategia reformista* de CDC – se registró en Catalunya. La coalición CiU duplicaba prácticamente sus votos y alcanzaba su mayor representación en las Cortes enviando a Madrid 18 diputados.

Miquel Roca, aparecía delante de los periodistas en Barcelona justo al conocerse los resultados evitando de hablar del *desastre* reformista y subrayando los excelentes resultados de CiU en Catalunya. Más tarde volaba a Madrid para encontrarse con la plana mayor del PRD. Unos días más tarde enviará su análisis de los resultados a Garrigues Walker: el problema fundamental, según el alto dirigente nacionalista había sido su condición de político catalán y catalanista, que le había impedido conectar con la gran masa de electores españoles todavía poco receptivos a la pluralidad nacional del estado.¹⁶⁹

Seguramente el análisis del ilustre padre de toda la Operación Reformista pueda explicar una parte, incluso substantiva, de las razones del mayor fracaso político y electoral de la historia post constitucional del sistema político español.

La condición del candidato y su importancia en la construcción del consenso en torno a una opción política determinada ha sido y es una constante de las consultaciones democráticas celebradas en España. Suárez en primer lugar, González sucesivamente y finalmente, en alguna medida, incluso Aznar son el ejemplo de cómo cada opción política que se haya revelado mayoritaria podía – y en cierto grado, debía - contar con un líder que excediera con su carisma o su proyección personal los límites de la implantación tradicional de cada fuerza política.

Sin embargo, la condición o la importancia del líder tampoco parecen poder explicarlo todo. Al lado de la efectividad del candidato – que en el caso de Roca, por competencia, carisma y prestigio no se podía poner en discusión - el espectacular fracaso del proyecto reformista parece encontrar sus raíces en un error de valoración y perspectiva cometido por sus mayores arquitectos.

El argumento más repetido a lo largo del triunfal congreso del noviembre de 1984 había sido la ecuación según la cual si los nacionalistas catalanes habían sido capaces de barrar el paso a los socialistas en las autonómicas de 1984 y, incluso de hacerlo con una mayoría arrolladora, entonces era razonable pensar que el fenómeno se repetiría en 1986 a escala estatal gracias a una fuerza política nueva articulada a partir del nacionalismo moderado de CDC. Este análisis, que había sabido tocar las cuerdas sensibles de más de un sector que finalmente se había embarcado en la aventura reformista, se revelaría trágicamente infundado y fundamentalmente por tres razones.

¹⁶⁹ Véase J. ANTICH: *El virrey...* ob.cit.218.

En primer lugar porqué la extraordinaria implantación electoral de CDC en Catalunya no se había construido en dos años, sino que había necesitado de casi un decenio y a partir de 1980 se había llevado a cabo a partir de posiciones de gobierno.

En segundo lugar, porqué las pautas económicas, culturales y políticas de la sociedad española en su conjunto eran, a la mitad de los años 80, profundamente distintas de las pautas de la sociedad catalana: la alternativa moderada, liberal y europeísta en Catalunya podía contar con bases sociológicas y culturales muy amplias que CDC había sabido capitalizar, pero que no había tenido que crear desde cero.

Y, finalmente, sobre todo porqué Convergència además de liberal, moderado y europeísta, era fundamentalmente un partido nacionalista y por esta razón, después del trauma que para Catalunya había representado la LOAPA, se había transformado en una opción electoral válida para muchos sectores – no necesariamente ni liberales, ni moderados – para defender el autogobierno de Catalunya y se había impuesto a los socialistas en las elecciones autonómicas de 1984.

La experiencia del PRD pasaba a la historia y la mayoría de los que habían protagonizado su breve vida, como Garrigues Walker, dejaban la política para dedicarse al sector privado, mientras que Miquel Roca volvía a ejercer de jefe de filas del grupo parlamentario nacionalista en el Congreso de los Diputados.

El reformismo dejaba tras sí dos consecuencias, una de carácter práctico y la otra de carácter más genuinamente político.

En lo práctico, dejaba una deuda de varios millares de millones de pesetas, todo el dinero que los reformistas habían gastado en la campaña electoral ya que al no obtener representación parlamentaria, el PRD no disponía, según la ley, de ningún derecho a percibir un reembolso. Finalmente la cuestión fue solucionada a través del un compromiso decidido pero discreto por parte de Convergència Democràtica de Catalunya¹⁷⁰.

En lo político, dejaba un nacionalismo catalán moderado hegemónico en Catalunya y más fuerte que nunca en las Cortes. Estas dos circunstancias marcarán el definitivo abandono de cualquier intento de influir en la política española a partir de la vertebración de una fuerza política estatal impulsada desde Barcelona. Esto no significaría en absoluto que la coalición liderada por Jordi Pujol decidiera de dejar de influir en la política estatal, al contrario. Pero a partir de entonces los instrumentos que utilizará serán totalmente diferentes con respecto a los que se habían imaginado con la construcción del PRD y se

¹⁷⁰ Véase "Garrigues y Pujol reafirman que las deudas del PRD serán cubiertas adecuadamente" en *La Vanguardia*, 26 de junio de 1986.

basarán no ya en la búsqueda de un referente de ámbito estatal sino en la valorización de su hegemonía política en el ámbito catalán.

Si en Madrid el grupo parlamentario de CiU optará por erigirse como la única representación catalana en los foros parlamentarios españoles, en Barcelona, optará por una progresiva identificación entre la coalición nacionalista y la Generalitat.

Así, después de la *desviación* roquista del PRD, el nacionalismo catalán de CiU volvía a la estrategia del *lobby catalán* ya practicada entre finales de los 70 y principio de los 80, pero con una importante diferencia. Ahora, después de las consultas de 1984 y de 1986, CiU ya no era una de las fuerzas catalanistas sino la fuerza catalana y catalanista por excelencia que gobernaba la Generalitat por mayoría absoluta y tenía un gran peso parlamentario en las Cortes. De manera que cualquier proyecto de gobierno para España que no quisiera pasar por encima de los intereses catalanes democráticamente representados - tanto en Barcelona como en Madrid - no podía no tener en cuenta la voz y el voto de los representantes de CiU.

2.5 Las relaciones con los gobiernos socialistas de mayoría absoluta: entre alta conflictividad institucional y consenso en los grandes temas.

El fracaso de la Operación Reformista había evidenciado para el nacionalismo catalán moderado ya hegemónico en Catalunya, la imposibilidad de poder contar con un aliado estable en el panorama estatal y la necesidad de influir en la política española - tanto en el ámbito parlamentario como en el terreno de las relaciones interinstitucionales - sólo y exclusivamente a partir de sus fuerzas y además de deberlo hacer en una situación en que la mayoría absoluta socialista podía fácilmente prescindir, al menos en términos aritméticos, de la búsqueda de un consenso más amplio entre las fuerzas políticas.

En este cuadro, la estrategia de CiU, en la legislatura entre 1986 y 1989, fue la de la diversificación: dura y intransigente oposición al gobierno de Felipe González con respecto a la política autonómica¹⁷¹, "oposición constructiva" en lo que concernía la política económica y, finalmente, colaboración - que no-alineación - en las cuestiones que el

¹⁷¹ Al lado de la oposición parlamentaria, la oposición nacionalista a la política autonómica de los gobiernos socialistas de mayoría absoluta se hizo notar también en la cantidad de recursos interpuestos por la Generalitat en contra de normativas estatales, por entender que violaban prerrogativas autonómicas. Entre 1981 y 1991, el gobierno de la Generalitat interpuso un total de 307 recursos al Tribunal Constitucional, que representaron, en la etapa analizada, el 40% del número total de impugnaciones de las Comunidades Autónomas en contra de normativas estatales. Véase *AVUI*, 23 de abril de 1991.

mismo presidente de los diputados de CiU había definido “temas generales de la política española”¹⁷², y en particular las políticas de erradicación del terrorismo y la política exterior. Los diputados capitaneados por Miquel Roca fueron sin duda alguna los más constantes y duros hostigadores de las políticas autonómicas del gobierno de Felipe González, que acusaban de desentenderse de la trascendencia que con respecto al tema había tenido la sentencia que finalmente había anulado la LOAPA, y de querer no ya, como finalmente había sugerido el alto tribunal, volver a los planteamientos contenidos en la Constitución y desarrollar desde cero el nuevo estado de las autonomías, sino al contrario encontrar una manera de mantener el viejo estado centralista sobreponiéndolo al estado autonómico que inevitablemente se estaba construyendo. Esta política, en opinión de los diputados nacionalistas, no sólo era intrínsecamente inconstitucional y peligrosa para las prerrogativas de las CCAA, sino que además conducía a una costosa duplicación de las estructuras administrativas.

La crítica a la política autonómica del gobierno no se limitó sólo a la denuncia programática en los debates de política general, sino que se tradujo en más de un caso en una oposición, a menudo intransigente, a algunos proyectos de ley presentados por el gobierno que los diputados nacionalistas consideraban lesivos de las competencias de las Comunidades Autónomas. Éste es el caso, por ejemplo del proyecto sobre la Ley de Determinación de las condiciones de Trabajo del Personal al Servicio de las AA.PP, presentado en el marzo de 1987, o de la Ley de Costas, presentado en el febrero de 1988, respecto al cual los diputados nacionalistas presentaron una enmienda a la totalidad, o de la ley de Regulación de la Televisión Privada, finalmente aprobada en la primavera de 1988. Estos fueron los casos más significativos, en los cuales la oposición de los parlamentarios de CiU fue particularmente dura, pero, sin embargo, importantes críticas – después traducidas en abundantes enmiendas – fueron formuladas también a la Ley de Carreteras, de Adaptación del IRPF, de Defensa de la Competencia, del Funcionamiento de Tribunal de Cuentas, de Mercados de Valores entre otras.

Por lo que se refiere a los otros dos ámbitos – el económico, y el de “los temas generales de la política española” – si bien la voluntad de mantener en menor o mayor grado según los casos una actitud más dialogante había sido anunciada en las primeras sesiones de la cámara, no fue hasta el año siguiente que pudo definitivamente materializarse, ya que no fue hasta la definitiva exculpación de Jordi Pujol de las acusaciones formuladas en contra

¹⁷² Texto originario del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del 23 de julio de 1986, citado en GRUP PARLAMENTARI DE MINORÍA CATALANA: *La Força de la feina feta* Minoria Catalana, Barcelona: 1989. p.391.

de él por el caso de Banca Catalana que las relaciones entre los socialistas y los nacionalistas volvieron a un cierto grado de normalidad.

Más allá de los sucesos estrictamente judiciales, que en esta sede no se entrarán a valorar, para CiU y para el nacionalismo catalán en general, la peripecia en los tribunales del presidente de la Generalitat había sido vivida no sólo como un verdadero ataque político orientado a desbancar por la vía judicial la única fuerza que en Catalunya – y, en parte se había creído que también en España –, se había demostrado capaz de enfrentarse a los socialistas con posibilidad de éxito, sino incluso como un ataque al propio autogobierno catalán y, en definitiva, a la misma Catalunya. El conflicto había tenido sus fases más duras fuera de las aulas de los tribunales y había visto en un bando a dirigentes del PSOE hacer declaraciones imprudentes y malintencionadas sobre la posible detención de Pujol¹⁷³ y, en el otro bando, había visto la organización de actos de apoyo masivos al President de la Generalitat.¹⁷⁴

En un contexto tal, más allá de algunas declaraciones de intenciones, resultaba muy difícil construir una política de concertación, de mayor o menor profundidad, entre el gobierno socialista y los nacionalistas catalanes. Una prueba de hasta que punto la querella de Banca Catalana afectó a las relaciones entre las dos fuerzas políticas quizás sea representada por el referéndum sobre la permanencia en la OTAN celebrado en marzo de 1986. Delante de las dificultades que tenía el gobierno socialista para justificar su rápida y total modificación de posiciones con respecto al asunto, CiU optó por dejar libertad de conciencia a sus electores evitando así, aunque fuera a costa de abdicar parcialmente de sus consabidas convicciones atlantistas, de dar la impresión a sus electores de querer apoyar, aunque fuera implícitamente, una posición expresa por el gobierno de Felipe González¹⁷⁵.

¹⁷³ Tomás Azorín, delegado del gobierno en Andalucía había declarado a la prensa en abril 1986 que los socialistas iban a "meter a Pujol en la cárcel". Citado en J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994 p.134.

¹⁷⁴ El 30 de mayo de 1984 Jordi Pujol venía investido con una aplastante mayoría (87 votos, los diputados de CiU, pero también de CP y de ERC, que declaró votar la investidura por "deber patriótico"), President de la Generalitat por segunda vez. Acabada la sesión y el debate de investidura, en el cual fueron constantes las referencias a la querella del cual era objeto el dirigente nacionalista, el neo presidente se trasladaba del Parc de la Ciutadella – sede del Parlament – al Palau de la Generalitat, situado la plaza Sant Jaume. Le acompañaba una muchedumbre de 200000 ciudadanos congregados para dar muestra de apoyo a las instituciones de Catalunya y a su máximo representante. Los diputados socialistas, también presentes, tuvieron que recurrir a la protección de los Mossos d'Esquadra para salir del parlamento puesto que se habían transformado en el blanco de los manifestantes. Pujol, ya llegado en la Plaza Sant Jaume salió al balcón del Palau y pronunció un breve discurso en el cual reiteró la voluntad de diálogo con las instituciones centrales pero remarcó rotundamente que "somos capaces de responder ante una jugada indigna". Véase *La Vanguardia*, 31 de mayo de 1984.

¹⁷⁵ En el conjunto del estado votó favorablemente a la permanencia en la Alianza Atlántica un 52,49% de los electores mientras que en Catalunya sólo se mostró favorable el 43,59%. Alrededor de un millón y medio de catalanes (el 50,56% de los votantes) contestó negativamente a la pregunta referendaria. Las zonas donde más se había votado negativamente eran zonas de alta implantación nacionalista, como las comarcas de Osona, Berguedà y Bages. Pujol pagaría su ambigüedad con respecto a la cuestión atlántica cuando dos años más tarde,

A finales de noviembre de 1986, después de casi tres años de peripecia judicial durante los cuales apenas había habido relaciones entre la Generalitat y el gobierno central, la Audiencia Territorial de Barcelona exculpará definitivamente a Pujol de todos los cargos que se le habían contestado.

El desbloqueo favorable de la querella tendrá su traducción directa en la actuación de los parlamentarios de CiU en el Congreso y a lo largo de 1987, los representantes de Minoría Catalana apoyarán toda una serie de importantes iniciativas gubernamentales.

La aprobación conjunta de la normativa de despliegue de la LODE¹⁷⁶ y de la LRU¹⁷⁷, la concertación de la política antiterrorista y un importante grupo de normativas de adaptación al mercado común constituyen la prueba del comienzo de una nueva fase.

Por otra parte, la nueva disposición dialogante de los diputados nacionalistas producirá gestos también por parte del gobierno, como la substancial mejora de las relaciones entre RTVE y la CCRTV y la deroga de un decreto que impedía a las comunidades autónomas de desarrollar sus actividades de promoción turística en el extranjero.

Es en esta fase que empezó a utilizarse por parte de los diputados guiados por Miquel Roca la expresión de la "oposición constructiva"¹⁷⁸ al gobierno socialista.

En este sentido, el intento de los diputados nacionalista fue el de separarse del resto de los partidos de la oposición, afianzar su imagen como fuerza responsable y utilizar la *soledad* en la cual se encontraba la mayoría socialista para insertar, aunque fuera sólo en algunos temas y parcialmente, en la agenda política del gobierno algunas inquietudes propias y tradicionales del nacionalismo de CiU.

La nueva estrategia nacionalista tampoco se debe interpretar como una alineación con las posiciones gubernamentales y mucho menos como un pacto de legislatura encubierto. Prueba de ello será la negativa de los diputados de MC a aprobar los presupuestos para 1988.¹⁷⁹ Se trató más bien, como algunos estudiosos han subrayado, de una lenta y progresiva "aproximación" al PSOE, intercalada con duros contrastes, sobre todo en materia autonómica¹⁸⁰.

los representantes de los partidos demócratas cristianos boicotearon su candidatura para la presidencia de la Asociación de las Regiones de Europa, favoreciendo la elección del democristiano italiano Carlo Bernini.

¹⁷⁶ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

¹⁷⁷ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

¹⁷⁸ Véase GRUP PARLAMENTARI DE MINORÍA CATALANA: *La Força de la feina...* ob.cit. p.393 y *El País*, 7 de octubre de 1987.

¹⁷⁹ Minoría Catalana presentó una enmienda a la totalidad y finalmente votó en contra alegando que el proyecto socialista no garantizaba unos objetivos mínimos de descentralización y racionalización del gasto público. Véase *El País*, 21 de noviembre de 1988.

¹⁸⁰ Véase M. M. CORNUDELLA LAMARCA: "El grup parlamentari de CiU al Congrés dels diputats" en J. B. CULLA: *El pal de pallar Pòrtic*, Barcelona: 2000 págs. 161 y ss.

La "aproximación" continuó a lo largo de 1988 y contribuyó a una mejora substancial de las relaciones entre la Generalitat y el Gobierno central, mejora que se hizo patente a la hora de solucionar los contenciosos relativos a la implantación del segundo canal autonómico. Si en 1983 TV3 había nacido *a-legalmente* y su supervivencia había sido puesta en tela de juicio a causa de los durísimos contrastes entre la dirección de RTVE y la Generalitat de Catalunya, cinco años más tarde la misma a-legalidad con la cual había nacido el segundo canal autonómico sería subsanada a través de una breve reunión entre Miquel Roca y el ministro socialista José Barriónuevo.

Sin embargo, dentro de la coalición nacionalista no faltaron voces discordantes con los nuevos criterios según el cual había actuado a lo largo de todo el 1987 y el 1988 el grupo parlamentario a Madrid. Voces, incluso excelentes, de la coalición subrayaban la necesidad de volver a una política de oposición más rigurosa y dura con respecto al gobierno de Felipe González. Pero será el mismo Pujol en varias declaraciones a la prensa¹⁸¹ que ratificará la estrategia de la "aproximación" y de la oposición constructiva, estrategia que encontrará sus momentos más altos en el apoyo ofrecido al gobierno por los parlamentarios nacionalistas en ocasión de la huelga general convocada por los sindicatos por el 14 de diciembre de 1988.

Finalmente, la estrategia seguida a partir de 1987 encontrará una nueva y completa formulación teórica en el VIII Congreso de Convergencia Democrática, celebrado a principio de 1989. El cometido de formalizarla recayó – como no podía ser de otra manera – otra vez en Miquel Roca, que esta vez, a diferencia de lo que había ocurrido casi siete años antes, hablaba por cuenta y nombre de todo el partido.

Abandonando para siempre la hipótesis de la vertebración de una alternativa política de ámbito estatal, el jefe de filas de los diputados nacionalistas en el Congreso, reivindicaba la efectividad de la estrategia de la oposición constructiva como método de participación en la política española y subrayaba no sólo los logros que ésta había proporcionado con respecto al fortalecimiento del autogobierno catalán sino el papel moderador y limitador que había sabido ejercer el nacionalismo catalán con respecto a la mayoría absoluta socialista¹⁸².

¹⁸¹ Véase *La Vanguardia*, 21 de noviembre de 1988.

¹⁸² Así Miquel Roca describía y reivindicaba el trabajo hecho en los últimos años por los parlamentarios nacionalistas: "Per un costat hem defensat els drets i competències de la Generalitat, vetllant perquè la legislació del Estat i l'acció del govern central respectin el contingut de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya; d'altra banda hem defensat els interessos dels nostres electors, en totes les vessants de la vida social, des dels col·lectius més nombrosos, com poden ser els pensionistes, fins als més petits col·lectius que se senten abandonats o menystinguts per la política del govern central I, finalment, hem defensat una visió diferent de l'Estat i de la societat, tal com s'entenen des del centralisme intervencionista del PSOE. Hem lluitat en defensa del pluralisme, de la realitat plural i diversa del estat; pel protagonisme de la societat civil; per la sensibilitat social; per les manifestacions modernitzadores de l'aparell de l'Estat, per la dignitat i prestigi de

De alguna forma la reflexión de Roca sugería implícitamente la posibilidad de dar un paso más en la valorización de la práctica de diálogo con el PSOE, anticipando la posibilidad, declarada después explícitamente en el curso de la campaña para las elecciones generales del octubre, de ofrecer el apoyo de los diputados nacionalistas en el caso – considerado probable – en que el PSOE perdiera finalmente la mayoría absoluta.¹⁸³

Los resultados electorales del octubre, dieron la razón sólo a medias al prestigioso dirigente nacionalista.

Distribución de votos y escaños en el Congreso Elecciones generales de 29 de octubre de 1989

	Votos	(%)	escaños	(%)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	8.115.568	39,87	175	50,0
Partido Popular (PP)	5.117.049	25,14	101	28,86
Izquierda Unida (IU)	1.627.136	8,00	14	4,00
Centro Democrático y Social (CDS)	1.617.716	7,95	14	4,00
Convergencia i Unió (CiU)	1.032.243	5,07	18	5,14
Eusko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	252.119	1,24	5	1,43
Iniciativa per Catalunya (IC)	231.452	1,14	3	0,86
Herri Batasuna (HB)	217.278	1,07	4	1,14
Partido Andalucista (PA)	212.687	1,05	2	0,57
Unión Valenciana (UV)	144.924	0,71	2	0,57
Eusko Alkartasuna (EA)	136.955	0,67	2	0,57
Euskadiko Ezkerra (EE)	105.238	0,52	2	0,57
Unión del Pueblo Navarro – Coalición PP (UPN-PP)	92.216	0,45	3	0,86
PP- Coalición Centristas de Galicia (PP-CG)	76.707	0,38	3	0,86
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	71.733	0,35	1	0,29
Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC)	64.767	0,32	1	0,29
Total	19.115.788		350	
Otros	1.236.099	6,07		
Total votos a candidaturas	20.351.887			

Fuente: Junta Electoral Central. Mº del Interior. Elaboración propia

les institucions democràtiques. I això ho hem fet sense necessitat de caure en la cursa forassenyada d'insults i desqualificacions, acusacions i grolleries que molt sovint ha caracteritzats la vida política espanyola en els darrers anys". Véase M. ROCA: "Informe del Comité Ejecutivo Nacional" en: CDC: *Un partit per la Catalunya dels anys 90*. VIIIè Congrés, Barcelona: 1989 págs. 19-20.

¹⁸³ Con estas palabras lo explicaba Miquel Roca el mismo día de las elecciones: "El objetivo de CiU es posible: la participación en el gobierno desde la propia personalidad catalana". Véase *La Vanguardia* 29 de octubre de 1989.

El PSOE no alcanzaba la mayoría absoluta por un solo escaño pero la negativa de los cuatro diputados de Herri Batasuna de incorporarse al Congreso garantizaba – al menos aritméticamente – a los socialistas la posibilidad de gobernar en soledad.

Igualmente, los dirigentes del PSOE propusieron tanto a los nacionalistas vascos como a los catalanes y también al CDS de firmar un pacto de legislatura que les permitiera gobernar sin demasiados sobresaltos. Ninguna de las tres fuerzas políticas aceptó y incluso el *Grup Parlamentari Català* (este era el nuevo nombre del grupo integrado por los diputados de CiU) votó en contra de la investidura de Felipe González, remarcando las críticas a las posiciones socialistas en campo económico y sobre todo autonómico.

Sin embargo, la estrategia de diversificación ensayada en la legislatura precedente no cambió en sus líneas generales, pero quizás sí en su profundidad. Si bien como tres años antes, los diputados de CiU se negaron rotundamente a integrarse globalmente en las políticas gubernamentales, aumentaba sensiblemente la colaboración en algunos temas concretos, sobre todo económicos y de carácter más general, como la política exterior.

Del buen clima de colaboración surgirán en 1990 los acuerdos para la implantación de la policía autonómica¹⁸⁴ y la signatura de un pacto sobre la normalización de la lengua catalana en las estructuras de la administración periférica del estado.¹⁸⁵

A lo largo de 1991 las relaciones entre los nacionalistas catalanes y el PSOE no dejaron de mejorar, al contrario, parecían cada vez más estrechas. Reflejos de estas mejoras serán la actuación mediadora de CiU que permitió aprobar la Ley Corcuera a finales de año y los dos acuerdos de financiación extraordinaria de la normalización lingüística (los famosos *serrels lingüístics*)¹⁸⁶, el proyecto del tren de alta velocidad para unir finalmente Catalunya a la frontera francesa y finalmente la ampliación de los efectivos de los Mossos d'Esquadra.

Así en el debate sobre el estado de la nación de 1992, Miquel Roca reiteraba su voluntad de su grupo de seguir contribuyendo en la gobernabilidad y en la práctica de los acuerdos bilaterales CiU-PSOE. Frutos de estos acuerdos serán, ya al final de la legislatura, la

¹⁸⁴ El acuerdo, firmado en el junio de 1990, representaba un verdadero giro ya que comportó un cambio de un modelo policial descentralizado y basado en la coordinación de las policías locales a otro, centrado en la construcción de una policía autonómica integral.

¹⁸⁵ De la signatura del pacto derivaría en el julio de 1990 una Orden del Ministerio de Administraciones Públicas (Orden del 20 de julio de 1990) con la cual se daba finalmente cumplimiento a las previsiones normativas art.19.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. La norma citada obligaba a la administración periférica del estado operante en territorios de doble oficialidad lingüística, a dotarse de personal debidamente capacitado en las dos lenguas. La Orden establecía en este sentido dos obligaciones fundamentales para las administraciones periféricas del estado: la redacción de un informe anual sobre la situación lingüística de sus estructuras; y la confección de listas anuales en que constaran el número y las características de las plazas para las cuales se configuraba como imprescindible el conocimiento de las dos lenguas.

¹⁸⁶ Se trataba de una financiación adicional orientada a la promoción y a la normalización de la lengua catalana.

reforma del reglamento del Congreso y las normas de reorganización de las prestaciones sociales en caso de paro.

Haciendo un balance de conjunto de los siete años que separan el excepcional fracaso de la *Operación Reformista* de las elecciones generales de 1993, se podría decir que quedaba bien lejos la antigua aspiración de Roca de encabezar una modernización centrista y autonomista del estado alternativa a la del PSOE.

Si en 1986 la participación en la política española de los nacionalistas catalanes se había planteado como la posibilidad de alterar el tradicional esquema bipartidista español, entre 1986 y 1993 la apuesta de CiU había sido la de condicionar, a partir de su posición - real o presunta - de representación legítima de la globalidad de los intereses catalanes, la política del partido gobernante. Así había ofrecido al PSOE estabilidad y colaboración parlamentaria en los campos de la política económica y de los grandes temas de estado y pedido contrapartidas en el terreno autonómico orientadas a mejorar el nivel del autogobierno catalán pero extensibles en un nivel más general a todas las comunidades, incidiendo así de manera significativa en la propia formulación de la política autonómica del gobierno.

En definitiva, había actuado replanteándose su intervención a partir de lo que realmente era y pretendía ser: una fuerza genuinamente nacionalista.

Los resultados de esta actuación, teniendo en cuenta el hecho de que a lo largo de las dos legislaturas que se están examinando el PSOE había más o menos cómodamente podido contar con una mayoría absoluta, habían sido, a fin de cuentas, todo menos despreciables.

Por un lado CiU había claramente cumplido con su objetivo de diferenciarse del resto de la oposición, consiguiendo escaparse de peligrosas clasificaciones y presentándose como una fuerza integralmente nacionalista pero capaz de tomar responsabilidad con respecto a la política general y a los grandes temas de estado.

Por el otro, la política de aproximación había tenido unos resultados concretos en el terreno del fortalecimiento del autogobierno catalán suavizando los obstáculos y las dificultades que habían caracterizado la primera legislatura socialista.

Las elecciones del junio de 1993 finalmente registrarán la pérdida de mayoría absoluta por parte del PSOE y las elecciones caerán justo en el momento más *dulce* de las relaciones entre CiU y el socialismo español. Felipe González, pidiendo oficialmente la entrada de los diputados nacionalistas en la mayoría de gobierno volvía así, después de casi una década, a reabrir una discusión profunda sobre los métodos y la profundidad de la intervención del nacionalismo catalán en la política española.

2.7 El pacto de legislatura entre CiU y PSOE.

En víspera de las elecciones generales de 1993, todos los pronósticos auguraban la falta de una mayoría absoluta. En este cuadro, los votos de los diputados de CiU se vislumbraban claramente como indispensables para la concreción de cualquier mayoría de gobierno y obligaban a los nacionalistas catalanes a plantearse una intervención mucho más comprometida en la política española. Así quisieron subrayarlo los dirigentes nacionalistas, que, para la ocasión, eligieron un lema breve cuanto explícito: "ara decidirem".

A pesar de que, como se vio, entre 1989 y 1992 las relaciones entre CiU y PSOE habían mejorado sensiblemente, a lo largo de las dos semanas de campaña electoral, los dirigentes nacionalistas no desvelaron sus intenciones post electorales y optaron por una equidistancia que le garantizara capitalizar al máximo el voto nacionalista, reforzando su perfil de único grupo parlamentario catalán en Madrid.

Los resultados electorales finalmente darían razón a los pronósticos. Si bien el PSOE sufría una importante hemorragia de votos, debida al desgaste de tantos años en el poder, a los escándalos de corrupción y a los primeros avisos de la verdadera "bomba" representada por el destape del escándalo de los GAL, los socialistas conseguían mantener la mayoría relativa, quedándose a 17 escaños de la mayoría absoluta. Por otra parte, la dura campaña llevada a cabo por un joven y agresivo José María Aznar, que había hecho hincapié justamente en la corrupción y en la mala gestión económica de los últimos gobiernos del PSOE, no había sido suficiente para moderar la imagen de partido derechista que el PP tenía. Si bien conquistaba 37 escaños más de los que había conquistado en 1989, en 1993 el PP todavía no se había consolidado como una alternativa válida al socialismo.

Cuanto a CiU, sus resultados no igualaban el máximo histórico conquistado en 1986 y revalidado en 1989, pero en todo caso con 17 diputados se consolidaba como la tercera fuerza parlamentaria.

Distribución de votos y escaños en el Congreso Elecciones generales de 6 de junio de 1993

	Votos	(%)	Escaños	(%)
Partido Popular (PP)	8.089.235	34,56	138	39,43
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	9.150.083	39,1	159	45,43
Izquierda Unida (IU)	1.905.673	8,14	15	4,29
Convergencia i Unió (CiU)	1.165.783	4,98	17	4,86
Eusko Alderdi Jeltzalea - Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	291.448	1,25	5	1,43
Iniciativa per Catalunya (IC)	273.444	1,17	3	0,86
Coalición Canaria (CC)	207.077	0,88	4	1,14
Herri Batasuna (HB)	206.876	0,88	2	0,57
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	189.632	0,81	1	0,29
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	144.544	0,62	1	0,29
Coalición Eusko Alkartasuna - Euskal Ezkerra (EA-EUE)	129.293	0,55	1	0,29
Unió Valenciana (UV)	112.341	0,48	1	0,29
Unión del Pueblo Navarro - Partido Popular (UPN-PP)	112.228	0,48	3	0,86
Total	21.977.657		350	
Otros	1.425.528	6,09		
Total votos a candidaturas	23.403.185			

Fuente: Junta Electoral Central. Mº del Interior. Elaboración propia.

Teniendo presente el buen clima que había caracterizado las relaciones entre CiU y PSOE en los últimos años y sobre todo teniendo en cuenta la aritmética parlamentaria, si Felipe González quería seguir gobernando, no podía no contar con el apoyo de los nacionalistas catalanes y estos últimos no podían desprestigiar la posibilidad de hacer realidad el lema que había caracterizado su campaña.

Así el día después de las elecciones, la única incógnita era en qué forma se realizaría la colaboración entre el PSOE y CiU, si en el marco de una verdadera coalición de gobierno o

si, al contrario, los socialistas gobernarían en solitario gracias al apoyo parlamentario proporcionado por los nacionalistas.

En los días inmediatamente sucesivos a las elecciones, la prensa especuló mucho sobre las intenciones nacionalistas, y el mismo Jordi Pujol se encontró a tener que zanjar el asunto públicamente declarando que siendo el PSOE la fuerza más votada debía ser ella a proponer una fórmula a CiU, que la debatiría y tomaría una decisión¹⁸⁷.

Así después de pocos días llegaba la propuesta socialista: el PSOE se inclinaba para la formación de un gobierno de coalición al cual participarían tanto el PNV como CiU¹⁸⁸.

Dentro de Convergencia i Unió y dentro de la misma *Covergència Democràtica de Catalunya*, la oferta socialista generó un largo y duro debate interno. Esquemmatizando, si el sector más cercano a Miquel Roca se decantaba por una participación activa en la construcción de un gobierno de coalición, tanto Pujol como sobre todo Unió Democràtica consideraban extremadamente peligroso ligar demasiado el destino de CiU a lo de un PSOE poco acostumbrado a gobernar en coalición y en evidente crisis de consensos¹⁸⁹.

La discusión, que tuvo incluso tonos dramáticos, fue solucionada finalmente a través de una reunión de la dirección de CDC que acordó poner como condición para cualquier negociación la aceptación íntegra por parte del PSOE del programa electoral de CiU, lo cual significaba una implícita desestimación de la oferta de entrar en el gobierno¹⁹⁰.

Quedaban así las posiciones de Miquel Roca y de sus partidarios claramente en minoría. Todavía más se consolidaría esta situación cuando poco días después una reunión del Comité de Enlace de CDC y Unió Democràtica ratificó la decisión tomada por la dirección convergente. Pero a pesar del *frenazo* que había representado la decisión nacionalista, la negociación continuaría igualmente a lo largo de las semanas siguientes en el seno de una comisión bilateral PSOE-CiU.

No obstante las insistencias socialistas, del sector roquista, y de una parte significativa del empresariado catalán¹⁹¹ para la formación de un gobierno de coalición, lo que finalmente

¹⁸⁷ Véase *La Vanguardia*, 9 de junio de 1993, p.9

¹⁸⁸ La propuesta fue formulada por González en un encuentro con Jordi Pujol el 17 junio de 1993. Véase *El Periódico*, 18 de junio de 1993.

¹⁸⁹ En este sentido, Josep Antoni Duran i Lleida, líder de Unió Democràtica declara a la prensa pocos días después de las elecciones: "La oferta de González a Pujol sólo ratifica que los nacionalistas seremos decisivos" y que los objetivos programáticos de CiU se podían lograr "sin entrar en el Gabinete". Véase *El Periódico*, 18 de junio de 1993.

¹⁹⁰ En la reunión del Comité Ejecutivo de CDC sólo seis dirigentes sobre treinta y uno expresaron una opinión favorable a la entrada de los nacionalistas en el gobierno. Entre los contrarios, Jordi Pujol, Macià Alavedra y Josep Maria Cullerell. Miquel Roca, al salir de la reunión declaró a la prensa: "Vamos a cometer un error histórico". Véase *El País*, 23 de junio de 1993.

¹⁹¹ Véase "Financieros catalanes piden a Pujol un pacto de gobierno" en: *El País*, 23 de junio de 1993.

cuajará será la voluntad de un "amplio acuerdo", no escrito, en materia económica y autonómica.

La buena disposición nacionalista se manifestó ya a partir de la sesión de investidura, cuando los diputados de CiU votaron a favor de Felipe González en la primera votación rompiendo así la tradición nacionalista de no proporcionar sus votos al candidato propuesto antes de que fuese estrictamente necesario y sobre todo sin la exigencia del cumplimiento de determinadas condiciones.

Así, como explicaron en aquel momento los diputados nacionalistas¹⁹², aquel voto favorable *a priori* había visualizado la disposición nacionalista a contribuir a la gobernabilidad del estado y a colaborar con el gobierno en la solución de la difícil crisis económica que vivía el país.

Pero la buena disposición demostrada en el debate de investidura no significaría que CiU se conformaría con respaldar el programa de gobierno socialista sin plantear exigencias.

Al contrario, a lo largo de los primeros meses de legislatura, y en víspera del debate sobre presupuestos del 1994, CiU haría públicas sus condiciones. La más importante de las ellas será la cesión de un tramo del 15% del IRPF a la Generalitat, seguida por importantes modificaciones de la política gubernamental en los campos de política económica y industrial.

La dinámica se repetirá prácticamente idéntica en víspera de la aprobación de los presupuestos de 1995, que el GPC condicionará a importantes cesiones de competencias en materia de infraestructuras y transportes y sobre todo de policía autonómica. En cambio, los nacionalistas ofrecieron su apoyo al gobierno tanto en ocasión de la huelga general de enero de 1994 como más en general en todo lo referente a la reforma del mercado laboral.

La multiplicación de los escándalos de corrupción que salpicaban continuamente al gobierno socialista y, más adelante, ya a principio de 1995, la apertura de la investigación y del debate parlamentario sobre el caso de los GAL, sin embargo empezaron a quebrar el clima de colaboración entre socialistas y nacionalistas.

De alguna forma, mientras cada vez más el PSOE perdía consensos y credibilidad y mientras se realizaba un verdadero acoso al gobierno por parte de algunos medios de comunicación, CiU decidía replantearse su estrategia de colaboración con los socialistas,

¹⁹² Miquel Roca declaraba en el marco del debate de investidura: "No rehuyo de nuestras responsabilidades ni de la coincidencia si es posible, pero ello se dará si se puede coincidir con el programa que ofrecimos (...) El catalanismo político afronta una vez más con una visión de estado la administración de una situación compleja y difícil. En ningún caso hemos evitado asumir las responsabilidades pertinentes. En esta ocasión lo hacemos apostando por la estabilidad. Espero que se nos haga justicia. (...) Confiamos que el desarrollo de la normativa comunitaria respete la división competencial entre el estado y las autonomías, y esto no son temas particulares, son temas de estado" *La Vanguardia* 9 de julio de 1993, p.12.

preocupada por los efectos negativos que podía generar el pacto CiU-PSOE en víspera de las elecciones autonómicas previstas para el otoño de 1995.

Los efectos del cambio de clima en las relaciones entre nacionalistas y socialistas se empezaron a notar a lo largo de la discusión sobre la Ley del Cable, que tuvo que aplazarse y se puso definitivamente de manifiesto en el momento en que en la primavera de 1995 cuando un acuerdo entre el PP y el PSOE sancionaba la permanencia de la figura del Gobernador Civil, desatendiendo así una de las demandas principales de CiU. A este acuerdo seguirá la negativa del PSOE a la modificación de la Ley de Costas que precipitará definitivamente las relaciones entre las dos formaciones.

A finales de junio de 1995, CiU anunciaba el fin del "amplio acuerdo" que había permitido la supervivencia del gobierno socialista, aunque manifestaba su voluntad de mantener en vida el gobierno hasta finales de año de manera que se pudiera asegurar la estabilidad interna durante los meses del semestre de presidencia española de la Unión Europea¹⁹³.

La pérdida de la mayoría absoluta por parte de CiU en las elecciones autonómicas del octubre acababa por reforzar la decisión de retirar la confianza al gobierno socialista y la negativa nacionalista a aprobar los presupuestos para 1996 aceleraría la ruptura y llevaría a la convocatoria de elecciones anticipadas.

Así se concluían los dos años y medio en que la fuerza mayoritaria del espectro político catalán y que ostentaba la representación de la máxima institución del Principado había colaborado más profundamente en la gobernabilidad y en la definición de las políticas del gobierno estatal.

Sin embargo, se había tratado de una colaboración que volvía a remarcar el carácter profundamente nacionalista de CiU. Si bien el pacto había sido estable y continuado – la votación de la investidura de González *a priori* y la salida negociada constituyen en este sentido la prueba más evidente – se trató de una colaboración en la cual para CiU el horizonte político de referencia seguía siendo Catalunya.

Las *contrapartidas* exigidas por la formación nacionalista tenían como primer objetivo el fortalecimiento del autogobierno catalán aunque los efectos de las más importantes de ellas – como ocurrió en el caso de la cesión del 15% del IRPF – acabaron extendiéndose a la totalidad de las comunidades y, a la práctica, modificando aspectos importantes del conjunto de la política autonómica del gobierno.

En este sentido, si bien la etapa 1993-1995 represente el momento de máxima implicación del nacionalismo catalán mayoritario con la definición de las políticas del conjunto del

¹⁹³ Véase las declaraciones del diputado nacionalista Joaquim Molins en *La Vanguardia*, 30 de junio de 1995.

estado español, ésta no dejaba de partir de las consecuencias del fracasado intento de la *Operación Reformista*. La idea, en definitiva, de que la representación estricta de los intereses catalanes en el Congreso de los Diputados constituiría la contribución más adecuada que el nacionalismo catalán pudiera aportar al conjunto de la política española.

2.8 El Pacto del Majestic

Así como había pasado tres años antes, en la campaña electoral para las elecciones generales de 1996 CiU se volvió a presentar con el objetivo explícito de evitar que ninguno de los dos grandes partidos estatales alcanzara la mayoría absoluta y dispuesto a llegar a pactos con la fuerza más votada, independientemente de la que fuera. El lema elegido por la coalición nacionalista fue en este sentido todavía más explícito que el elegido en la consultación anterior: *Serem decisius*.

Los resultados electorales confirmaron los mejores auspicios de la coalición nacionalista.

Distribución de votos y escaños en el Congreso Elecciones generales de 3 de marzo de 1996

	votos	(%)	Escaños	(%)
Partido Popular (PP)	9.595.671	38,69	154	44,0
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	9.425.678	38,0	141	40,29
Izquierda Unida (IU)	2.342.789	9,45	19	5,43
Convergencia i Unió (CiU)	1.151.633	4,64	16	4,57
Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	318.951	1,29	5	1,43
Iniciativa per Catalunya – Els Verds (IC-EV)	296.985	1,20	2	0,57
Coalición Canaria (CC)	220.418	0,89	4	1,14
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	220.147	0,89	2	0,57
Herri Batasuna (HB)	181.304	0,73	2	0,57
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	167.641	0,68	1	0,29
Unión del Pueblo Navarro - Partido Popular (UPN-PP)	120.335	0,49	2	0,57
Eusko Alkartasuna (EA)	115.861	0,47	1	0,29
Unió Valenciana (UV)	81.575	0,37	1	0,29
Total	24.248.988		350	
Otros	553.943	2,23		
Total votos a candidaturas	24.802.931			

Fuente: Junta Electoral Central. Mº del Interior. Elaboración propia.

El Partido Popular de José María Aznar conquistaba una ajustada mayoría relativa con 154 escaños, frente a un PSOE que perdía finalmente el liderazgo conquistado en el octubre de 1982.

La situación, pues, en el marzo de 1996 se presentaba para CiU bastante parecida a la del junio de 1993, aunque con una importante diferencia. Si en 1993 los nacionalistas todavía gozaban de mayoría absoluta en el Parlament de Catalunya, después de las elecciones autonómicas de 1995, con sólo 60 diputados habían tenido que recurrir a la práctica del gobierno en minoría.

En este sentido, con respecto a las negociaciones llevadas a cabo con los socialistas en 1993, CiU se encontraba en una posición de menor independencia, ya que se daba la circunstancia de que el pacto con el PP en Madrid solucionaría los problemas de gobernabilidad en Barcelona.

Las negociaciones entre CiU y el PP, que excluyeron ya desde los primeros momentos la hipótesis de un gobierno de coalición, fueron largas y comparativamente más difíciles que las que se realizaron con el PSOE. Si bien la coincidencia entre populares y nacionalistas en temas económicos se presentaba como muy alta, la debilidad endémica del PP en Catalunya y su imagen de partido substancialmente marginado de la vida política catalana, así como la virulencia de los ataques de los populares a las políticas lingüísticas de la Generalitat en el bienio 1993-1994, ciertamente contribuyeron a que fuera difícil el arranque de la negociación.

Posiblemente se debió también a estas dificultades que el Partido Popular ofreció a CiU, a diferencia de lo que había hecho tres años antes el PSOE, la firma de un pacto escrito por firmar antes de la sesión de investidura.

La propuesta *popular*, formalizada en los días siguientes a las elecciones,¹⁹⁴ se mostraba particularmente interesante para los nacionalistas catalanes. Entre otras cosas, el PP ofrecía ampliar el tramo autonómico del IRPF (llegando así este a un total del 30%), la revisión de la Ley de Costas - que tantos enfrentamientos había creado con el PSOE -, la substitución de los gobernadores civiles por delegados del gobierno elegidos entre funcionarios de carrera, y el traspaso de las competencias en materia de tránsito.

A finales de marzo, las negociaciones seguían en sentido favorable, como vino a evidenciar la elección, mediante los votos de los diputados nacionalistas, de un presidente popular del Congreso.

¹⁹⁴ Véase "Aznar negociará con los nacionalistas sin imponer limitaciones" en: *La Vanguardia*, 6 de marzo de 1996, p.1.

Pero no fue hasta el 26 de abril que se cerró el Acuerdo de Legislatura y Corresponsabilidad – más conocido por la prensa con el nombre de *Pacto del Majestic*, del nombre del hotel barcelonés donde finalmente fue firmado – según el cual los diputados nacionalistas se empeñaban en garantizar la supervivencia del gobierno de José María Aznar a lo largo de toda la legislatura.

El pacto entre el PP y el CiU, estructurado cuatro apartados, de hecho representaba un verdadero giro con respecto a las posiciones tradicionalmente sostenidas por la derecha española en temas autonómicos.¹⁹⁵

En un primer apartado, dedicado a la financiación autonómica, se introducía el concepto de corresponsabilidad fiscal, que comportaba no sólo la cesión de un tramo adicional de IRPF para las autonomías sino también la posibilidad para estas últimas de intervenir legislativamente, aunque en proporción reducidas, sobre las alícuotas. Un segundo apartado dedicado a la producción legislativa, anunciaba la decisión de aprobar una nueva ley que reformara la administración periférica del estado y otra que aboliera la figura del gobernador civil. Además se hacía referencia explícita a la modificación de la Ley de Costas y de la Ley del Suelo. En el tercer apartado, relativo a los traspasos de competencias, se preveía, entre otras cosas, la asunción por parte de la Generalitat de las competencias de tránsito, la cesión del INEM, y la gestión de los puertos de interés internacional.

Un último apartado hacía referencia a la participación de las autonomías en los procesos de decisión del gobierno en materia europea y dos cláusulas adicionales preveían la supresión del servicio militar obligatorio y la reducción al 7% del IVA que grababa sobre los peajes de autopistas.

El *Pacto del Majestic* representaba, por lo menos en el papel, la culminación de la estrategia madurada por CiU en los últimos años de mayoría absoluta del PSOE y después practicada con cierto éxito en el bienio 1993-1995. Comparativamente, las *contrapartidas* autonómicas que el PP ofrecía al nacionalismo catalán mayoritario eran infinitamente mayores de las que en su día había ofrecido el partido de Felipe González y a partir de las cuales se había construido el pacto de legislatura con el PSOE.

Pero a diferencia de lo que había pasado tres años antes, como ya se recordó, ahora el margen de maniobra de los diputados catalanes a Madrid era más reducido puesta la difícil situación parlamentaria del gobierno de la Generalitat a Barcelona.

Así, no obstante al principio de la legislatura fueron constantes las reclamaciones nacionalistas de un cumplimiento rápido y integral del pacto suscrito y incluso de la

¹⁹⁵ Véase *La Vanguardia*, 27 de abril de 1997.

formulación de nuevas demandas, finalmente CiU acabará votando los presupuestos para el 1997 y el 1998 sin que ni la mitad de las medidas previstas en el acuerdo de 1996 se hubieran cumplido. A lo largo de todo el 1996 y el 1997, los intentos de presionar al ejecutivo de Aznar por parte de CiU a través de colaboraciones puntuales con otros grupos de manera de poner de manifiesto la debilidad del gobierno, serían contrarrestados a Barcelona por votos contrarios de los diputados populares en el Parlament de Catalunya a las iniciativas del gobierno de la Generalitat.

El 1998 fue un año particularmente complicado por las relaciones entre el PP y CiU. Si bien en el X Congreso de CDC, celebrado a finales de 1996 se había ratificado la estrategia del pacto con el PP¹⁹⁶, poco de un año más tarde, los sectores más soberanistas y los jóvenes del partido empezaban a expresar serias dudas sobre la conveniencia del pacto con el partido conservador español.

La indisposición del PP a materializar nuevos traspasos de competencias y a aceptar sólo un aumento de las inversiones del gobierno en infraestructura en Catalunya acabó por empeorar las relaciones. En el debate sobre el estado de la nación de 1998, se acabará visualizando este malestar, cuando CiU consiguió aprobar dos resoluciones sin el concurso del PP y cuando, pocos meses más tarde, en julio CiU firmará, junto al PNV y al BNG la Declaración de Barcelona, un documento con el cual se sellaba una alianza entre las tres fuerzas nacionalistas con el objetivo de reivindicar un reconocimiento definitivo de la pluralidad nacional del estado y un papel destacado para las tres nacionalidades en el cuadro de la construcción europea.¹⁹⁷

¹⁹⁶ El mismo Jordi Pujol afirmaba en el acto de apertura del congreso: "Nosaltres estem aquí per a consolidar una força nacionalista potent. (...) I és perquè sempre tinguem ben clar que quan no ha sigut així, un partit potent, nacionalista, i per al qual aconseguir progressos per a Catalunya fos la prioritat, quan no ha estat així no hem progressat, i fins i tot hi va haver-hi moments en que no es van aprofitar bé bones oportunitats. I així ha estat històricament així. Ha estat així durant la època de la Lliga, ha estat així a la època de Esquerra Republicana, y ha estat així en els últims anys amb Convergència. Ha estat així durant els anys 80 i ha estat així en aquests últims anys. Abans amb la col·laboració amb el PSOE i ara amb el Partit Popular". Véase CDC: *La força decisiva per a Catalunya*, actas del X Congreso de CDC, L'Hospitalet de Llobregat, 8-10 noviembre de 1996, p.11.

¹⁹⁷ Según el texto de la Declaración, las tres fuerzas afirmaban que "al cabo de veinte años de democracia continúa sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional. Durante este periodo hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado" y que "Este reconocimiento, además de justo y democrático, resulta absolutamente necesario en una Europa en proceso de articulación económica y política y que, además, apunta a medio plazo hacia una redistribución del poder político entre sus diversas instancias y niveles. Una Europa cuya unión debe basarse en el respeto y la vertebración de los diversos pueblos y culturas que abarca". Por estas razones, los tres grupos firmantes acordaban una estrategia de colaboración continuativa con el objetivo de "hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad", de "ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad" y de "encabezar la política de las identidades, y de su convivencia positiva y creativa". Véase *La Vanguardia* y *AVUI*, 16 de julio de 1998.

Pero las circunstancias que modificaron definitivamente las relaciones entre populares y nacionalistas fueron sin duda la celebración de las elecciones autonómicas catalanas en el noviembre de 1999 y de las elecciones generales de la primavera del 2000.

Durante la campaña electoral de las autonómicas, ambas fuerzas – como, por otra parte, es natural – se esforzaron en diferenciarse una de la otra. Los nacionalistas de CiU profundizaron sus críticas al ejecutivo central en materia de política autonómica y hicieron bandera de su campaña la renovación del sistema de financiación de la Generalitat.

A través de lo que se denominó *Pacto Fiscal*, los nacionalistas catalanes reclamaban unas relaciones económicas y fiscales entre el estado y la Generalitat, similares a las que entretiene el gobierno central con la autonomía vasca a través del concierto económico.

Los resultados de los comicios autonómicos catalanes del otoño de 1999 asestaron un primer golpe a las aspiraciones nacionalistas de volver a orientar la política autonómica del gobierno central con una cierta efectividad. La ajustadísima victoria nacionalista en los comicios del noviembre de 1999 dejaba a CiU sólo dos posibilidades de poder formar gobierno en Barcelona. Con 56 diputados, la coalición de Jordi Pujol sólo podría formar mayoría con ERC o con el PP. Finalmente la elección fue la de repetir la colaboración con los *populares*, y esta decisión llevará CiU a volver a aprobar los presupuestos del gobierno central. Sin embargo CiU mantuvo incluso después de las elecciones sus reivindicaciones acerca el nuevo modelo de financiación.

Pero fueron las elecciones generales del marzo de 2000 que alteraron definitivamente el cuadro de las relaciones entre los dos grupos y cambiaron profundamente su sentido.

**Distribución de votos y escaños en el Congreso
Elecciones generales de 12 de marzo de 2000**

	Votos	(%)	escaños	(%)
PP	10.321.178	45.24	183	52.29
PSOE	7.918.752	34.71	125	35.71
IU	1.263.043	5.54	8	2.29
CiU	970.421	4.25	15	4.29
EAJ-PNV	353.953	1.55	7	2.00
BNG	306.268	1.34	3	0.86
CC	248.261	1.09	4	1.14
PA	206.255	0.90	1	0.29
ERC	194.715	0.85	1	0.29
IC-V	119.290	0.52	1	0.29
EA	100.742	0.44	1	0.29
CHA	75.356	0.33	1	0.29
Total	22.078.234	96.77	350	100.00
Otros	736.233	3.23		
Total	22.814.467	100.00		

Fuente: Junta Electoral Central. Mº del Interior. Elaboración propia

El Partido Popular conquistaba la mayoría absoluta quedándose con 183 de los 350 escaños. Los 15 diputados finalmente elegidos por la coalición nacionalista a Madrid ya no eran imprescindibles para garantizar la gobernabilidad, cuando, al contrario a Barcelona el gobierno de Jordi Pujol veía garantizada su supervivencia justo por el voto de los diputados populares catalanes.

En este cuadro, CiU siguió, sobre todo al principio de la legislatura, aportando sus votos a las iniciativas del gobierno Aznar. Los diputados nacionalistas votaron la investidura y acabaron – sin que sus votos fueran estrictamente necesarios en el Congreso – dando apoyo a los presupuestos para los años 2001, 2002, 2003 y 2004. Si bien consiguieron hacer prevalecer sus planteamientos en alguna u otra incluso importante cuestión - como en el

caso de la primera ley de extranjería y de algunas modificaciones a la Ley Orgánica de Universidades-, la capacidad de influenciar el gobierno central no sólo en el campo de las políticas autonómicas sino también en el campo de las políticas económicas, sociales y exteriores parecía ahora francamente reducida. Finalmente, a partir de la primavera de 2003, casi en víspera de las elecciones autonómicas catalanas, las relaciones entre CiU y PP se deterioraron ulteriormente hasta la ruptura formal en otoño de 2003.

Se cerraba así una etapa de la historia de la intervención del nacionalismo catalán en la política española. Se cerraba ciertamente porque la conquista de la mayoría absoluta por parte del Partido Popular había hecho descender bruscamente su margen de maniobra, rompiendo el esquema de actuación seguido al fracaso de la *Operación Reformista*.

Pero sobre todo se cerraba porque CiU, con la lenta pero inexorable pérdida de consenso y de centralidad política en Catalunya había visto modificados desde las raíces el sentido y la efectividad de su acción.

CiU, y todavía más después de la pérdida del control del gobierno de la Generalitat en el noviembre de 2003, ya no era el partido del nacionalismo catalán, y por extensión el partido de Catalunya, hegemónico en el Principado y expresión de un *lobby catalán* homogéneo, sino el partido más grande de un sistema político en el cual otros actores reclamaban, respaldados por la fuerza de los números y de sus actuaciones, ser legítimos representantes de los intereses del país.

Así, en la campaña electoral para los comicios autonómicos de 2003, cuatro de cada cinco fuerzas políticas en competición – todas menos el PP – presentaban como ejes fundamentales de sus programas la reforma del estatuto para aumentar las cotas de autogobierno del país y un nuevo sistema de financiación, cuestionando no sólo la capacidad de CiU de seguir siendo la representación por antonomasia de los intereses catalanes sino también las formas a través de la cual estos intereses se habían hasta la fecha representado.

El nuevo horizonte del nacionalismo catalán, en sus diferentes expresiones, era ahora no tanto condicionar las actuaciones del gobierno central con respecto a su política autonómica contingente, sino contribuir a dibujar normativamente un nuevo y más ambicioso esquema de relaciones entre Madrid y Barcelona.

CAPITULO TERCERO

LA FINANCIACIÓN DE LA AUTONOMÍA

3.1 La financiación en el Estatuto

José Víctor Sevilla Segura, profesor de derecho tributario y colaborador de los primeros gobiernos de Felipe González, escribió hace unos años que en España la cuestión de la financiación autonómica y las relaciones entre la hacienda central y las haciendas autonómicas había sido demasiado un juego político a “suma cero”¹⁹⁸.

Dejando de lado una valoración sobre el resultado de la “suma”, lo que resulta claro es que el tema de financiación, no obstante aparentemente sea un tema puramente técnico, ha representado una de las claves eminentemente políticas, probablemente la más importante, de todo el desarrollo del Estado de las Autonomías¹⁹⁹.

Decidir el cuanto y el cómo recibirán recursos unas nuevas administraciones significa, de hecho, decidir el cuanto y el cómo podrán asumir competencias, proporcionar servicios directos a los ciudadanos, decidir estrategias de intervención: en otras palabras consolidarse y actuar como instituciones.

En general, se podría decir que la historia de la difícil búsqueda de un sistema de financiación consensuado y efectivo, reproduzca un poco las características de la historia del mismo modelo del estado de las autonomías: un acuerdo general de mínimos, que dibuja un modelo fundamentalmente abierto - que remitía a la letra de los distintos estatutos de autonomía la definición de toda una serie de importantes aspectos - y una conflictualidad prolongada (representada por los numerosos recursos al Tribunal Constitucional y por las largas negociaciones entre Estado central y autonomías) que contribuirían a cambiar y condicionar progresivamente el modelo.

Esta consideración, aplicada al caso de la historia de la financiación de la autonomía catalana, parece especialmente sugerente ya que como ya se ha recordado en otra parte de este trabajo, el proceso de discusión y aprobación del proyecto estatutario por parte de las fuerzas políticas parlamentarias catalanas, fue, en buena medida, contemporáneo al proceso de redacción de la Constitución.

En concreto, en junio de 1978, cuando empezó el proceso de redacción del texto estatutario, todavía no había concluido del todo la discusión en mérito al Título VIII de la

¹⁹⁸ J.V. SEVILLA SEGURA: *Las claves de la financiación autonómica* Crítica, Barcelona: 2001 p.42

¹⁹⁹ A. CASTELLS i OLIVERES: “Models i polítiques de finançament de la Generalitat: pautes d'estabilitat, canvi i conflicte” en: R. GOMÀ i J. SUBIRATS: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* UAB Bellaterra : 2001 p.55

Constitución, que contendría finalmente los principios generales de la financiación de las Comunidades Autónomas.²⁰⁰

Esta circunstancia, unida al hecho de que en los mismos meses se estaba discutiendo también el texto del estatuto vasco – que plantearía soluciones de financiación radicalmente diferenciadas con respecto a las que finalmente se adoptarían para Catalunya y para el resto de las Comunidades Autónomas– produjo una cierta fluctuación del debate entre las fuerzas políticas catalanas. Éstas, en efecto, por un lado estarían obligadas a tener en cuenta cuanto se estaba cristalizando en la Constitución, y, por el otro, todavía impulsarían acciones orientadas a aprovechar los espacios políticos que la negociación vasca virtualmente había abierto. En otras palabras, en un tema tan delicado e importante como el de la financiación, en el momento en que se abrió la discusión estatutaria, pocas cosas parecían poder darse por descontadas y esto se reflejaría en la diferencia de posiciones con la cual las fuerzas políticas catalanas llegarían a la discusión.

A lo largo del verano de 1978, después de la ya famosa reunión de parlamentarios convocada por la Entesa dels Catalans que daría inicio al proceso de redacción del Estatuto, prácticamente todos los partidos catalanes presentaron detalladas propuestas sobre los mecanismos legales que garantizarían la financiación de las nuevas instituciones autonómicas.

Si en mérito a la necesidad de conferir a la Generalitat el poder de recaudar y gestionar todos los impuestos, con excepción de AP y UCD, aunque con significativos matices, todas las fuerzas políticas catalanas estaban substancialmente de acuerdo, fue en primer lugar sobre la composición de la hacienda de la Generalitat y el sistema de distribución de los rendimientos fiscales que se evidenciaron las diferencias entre CDC, UDC y ERC por un lado y el PSC y el PSUC por el otro.

²⁰⁰ Finalmente, los artículos de la Constitución que se ocuparían de la financiación de las Comunidades Autónomas serían el 156, 157 y 158. El artículo 156 establecía que era necesario dotar las CA de autonomía financiera para que pudieran desarrollar y ejercer las competencias de la que dispondrían, en acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre los españoles. El artículo 157, en cambio, enumeraba los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas: los impuestos cedidos totalmente o parcialmente por el estado, los recargos sobre los impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del estado; los impuestos propios, tasas y otras contribuciones; las transferencias a cargo de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que tenía la función de reducir los desequilibrios entre los diferentes territorios del estado, y otras asignaciones a cargo del Presupuesto General del Estado; los rendimientos procedentes de su patrimonio y los ingresos de derecho privado y, finalmente el producto de las operaciones de crédito. El mismo artículo también prohibía a las CA de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supusieran un obstáculo a la libre circulación de bienes, mercancías y personas y, sobre todo, que sería sólo a través de una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales que se podrían reglamentar las competencias financieras de las CCAA. El artículo 158, finalmente, obligaba a que entre los instrumentos de financiación estuviera comprendido el Fondo de Compensación Interterritorial con el fin de contribuir a la disminución de los desequilibrios económicos entre las Comunidades Autónomas.

Convergència Democràtica de Catalunya presentaba un proyecto según el cual la hacienda de la Generalitat se compondría de los impuestos cedidos por el estado, de los impuestos y de las tasas propios de la administración autonómica, de las transferencias del FCI y de los rendimientos de las operaciones de créditos y de los ingresos generados por el mismo patrimonio de la Generalitat. Según el proyecto convergente además, todos los rendimientos fiscales obtenidos en Catalunya, incluidos los procedentes de impuestos estatales, irían a parar en las arcas autonómicas. La Generalitat, en un segundo momento, se ocuparía de transferir al estado las cantidades necesarias a financiar los servicios que el estado seguiría prestando en Catalunya y las cantidades destinadas al Fondo de Compensación Interterritorial²⁰¹. UDC, por su parte, presentaba un proyecto muy parecido al de la fuerza política que durante más de veinte años sería su socio de coalición. La única diferencia, en el proyecto democristiano, era representada por el hecho de que quedaban directamente a disposición de la hacienda estatal – y, por lo tanto, la hacienda de la Generalitat se abstendría de recaudarlos – los impuestos y las contribuciones derivadas de los monopolios y las aduanas²⁰². Finalmente, aunque ERC no presentó directamente propuestas articuladas, sus dirigentes se manifestarían a lo largo de todo el debate en línea con las propuestas de CDC y UDC²⁰³.

En cambio, las fuerzas de la izquierda catalana, el PSC y el PSUC, así como, por otra parte, UCD, proponían un sistema de financiación mixto, construido sobre la idea de que habría tres fuentes principales de financiación de la hacienda autonómica: los tributos propios de la Generalitat, los tributos cedidos por el Estado a la administración catalana y, finalmente, un porcentaje de participación en los rendimientos de los impuestos estatales²⁰⁴.

Entre las propuestas presentadas por las tres fuerzas políticas existían diferencias importantes – que serán analizadas – en mérito a las figuras tributarias individuadas como propias o cedidas y sobre todo en mérito a la fórmula a través de la cual sería preciso calcular el porcentaje de participación en los impuestos estatales. Sin embargo, había un elemento que era común a los tres proyectos y que marcaba una diferencia insalvable con las propuestas de CDC, UDC y ERC: tanto la izquierda catalana como los centristas invertían el mecanismo de distribución de los recursos. Si en el proyecto nacionalista sería

²⁰¹ Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya* vol II Edicions 62, Barcelona: 1982 pp.161-165.

²⁰² Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...*cit pp.121-123.

²⁰³ En este sentido, véase la intervención de Heribert Barrera en el debate de aprobación del proyecto estatutario, en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya* vol III Edicions 62, Barcelona: 1982 pp.964 y ss.

²⁰⁴ Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya* vol II Edicions 62, Barcelona: 1982, respectivamente, pp. 176-179, pp. 192-195 y pp.210-214.

la Generalitat a recaudar la totalidad de los impuestos y, en un segundo momento, a destinar al estado los recursos destinados a financiar los servicios que éste seguiría prestando en Catalunya y a la solidaridad interterritorial; socialistas, comunistas y centristas, en cambio, desglosaban de la gestión – que no de la recaudación – de la Generalitat los impuestos estatales. Así, si en el caso de los tributos propios y de los tributos cedidos, la Generalitat dispondría directamente, ya desde el momento de la recaudación, de los rendimientos correspondientes, en el caso de los impuestos estatales, éstos serían enviados a Madrid, desde donde, en la medida del porcentaje previsto por el estatuto, serían puestos a disposición de la administración autonómica.

El modelo de financiación preconizado por las fuerzas nacionalistas, no obstante se amparara en supuestos totalmente distintos, tenía un esquema conceptual similar al que, por las mismas fechas, se estaba discutiendo y aprobando en el caso del estatuto vasco.

En Euskadi, las razones del sistema que pronto se conoció con el nombre de “concierto económico” se habían hecho remontar a la existencia de una relación económica y fiscal diferenciada procedente de la tradición foral. En Catalunya, no obstante ninguna de las fuerzas nacionalistas había empleado argumentaciones históricas para la reivindicación del grado más alto de autonomía fiscal y financiera, ésta se había reivindicado en el marco más general de la aspiración a un autogobierno pleno y había querido traer su legitimidad del tratamiento que en las negociaciones con el gobierno central se había dado a la autonomía vasca.

Pero sin embargo, la hipótesis de un concierto económico “a la catalana” sería destinada a tramontar bien antes de ser discutida con el gobierno central.

Ya en la primera estancia de los parlamentarios catalanes en el parador de Sau, en el septiembre de 1978, no obstante finalmente no se hubiera llegado a la discusión sobre el título dedicado a la hacienda autonómica, las distancias entre las fuerzas nacionalistas y PSC, PSUC y UCD se habían mostrado evidentes. Y los dos meses que separaron la primera reunión de Sau de la segunda, en noviembre del mismo año no serían suficientes para acercar las posiciones.

Finalmente, en el anteproyecto redactado a principio de noviembre se impondría el sistema mixto preconizado por la izquierda catalana y respaldado por los centristas. Así, el texto del anteproyecto, en su artículo 43, establecía la hacienda catalana se compondría fundamentalmente de cinco elementos.

En primer lugar, de los tributos, de las tasas y de las contribuciones especiales que la Generalitat podría establecer.

En segundo lugar, de los tributos que el estado cedería a la administración autonómica. El texto fijaba ya una primera lista de tributos a ceder: sucesiones y donaciones, patrimonio neto, transmisiones y actos jurídicos documentados e impuestos especiales.

En tercer lugar, de los recargos que la Generalitat podría establecer sobre los impuestos estatales y en otras participaciones en los presupuestos generales del estado.

En cuarto lugar, de las subvenciones derivadas del Fondo de Compensación Interterritorial. Finalmente, la parte más conspicua del total de recursos a disposición de la administración autonómica procedería de los rendimientos resultantes de la participación catalana en toda una serie de impuestos estatales. En el texto, así como había acaecido en el caso de los tributos cedidos, se insertaba una lista de estos tributos. Se trataba de figuras impositivas importantes, como el IRPF, el impuesto sobre la renta de sociedades, el impuesto sobre el tráfico y el lujo – el texto además hacía referencia a la próxima introducción del IVA²⁰⁵ – y los rendimientos de los monopolios. Un último punto, finalmente, establecía una *cláusula de garantía*, según la cual la Generalitat participaría de un porcentaje de la recaudación en Catalunya de todos aquellos impuestos de nueva creación por los cuales no fuera prevista la cesión. La norma, además, se completaba con la previsión explícita de que en caso de reforma fiscal – y, consecuentemente, de modificación o supresión de figuras impositivas y de disminución de los ingresos autonómicos – el estado estaría obligado a garantizar un crecimiento de los recursos de la hacienda catalana como mínimo en las mismas proporciones en que crecieran los ingresos estatales²⁰⁶.

Por otra parte, el texto, además de establecer el principio según el cual la Generalitat recaudaría, liquidaría y gestionaría todos los impuestos estatales – con la única excepción de los monopolios fiscales y de la renta de aduanas –, afrontaba uno de los elementos que se revelarían más conflictivos a lo largo de todo el proceso, fijando los términos de la *fórmula* a través de la cual se calcularía el porcentaje de participación en los impuestos estatales enumerados. Así, establecía que la cifra resultante de la participación en los impuestos estatales, sería, como mínimo, equivalente a la cifra resultante de la aplicación de la mediana de los coeficientes de población y recaudación fiscal a los ingresos generales del estado en Catalunya menos los recursos necesarios a sufragar los costes de los servicios que el estado seguiría proporcionando en el Principat. El porcentaje se actualizaría normalmente cada

²⁰⁵ En concreto, la letra b) del art.43.1.3 en la enumeración de los impuestos estatales para los cuales era prevista una participación por parte de la Generalitat especificaba: "Impost sobre el tràfic, i sobre el luxe, i, en el seu cas, el del valor afegit". El IVA sería introducido en el estado español a partir de 1986, año de su entrada en la Comunidad Económica Europea. El texto del anteproyecto puede ser consultado en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II, ob. cit. pp.253-271.

²⁰⁶ Art.43.2 del anteproyecto de Estatuto de autonomía de Catalunya. En: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II, ob. cit. p.266.

cinco años, aunque hasta que no se hubiera completado el proceso de transferencia de las competencias, una comisión mixta Estado-Generalitat se encargaría de revisarlo cada año. El texto del anteproyecto aprobado en Sau hacía una primera síntesis normativa de las orientaciones expresadas por los distintos grupos políticos. Se trató sin embargo de un texto que todavía sería objeto de discusiones y propuestas de modificación, pero anticiparía – al menos *in nuce* – las grandes líneas de lo que será finalmente la propuesta presentada por los parlamentarios catalanes en las Cortes.

No obstante CDC seguiría defendiendo la hipótesis del concierto económico prácticamente hasta el día de la aprobación del proyecto final, alertando sobre las posibilidades de una inesperada disponibilidad del gobierno central a igualar la situación fiscal y financiera catalana a la vasca²⁰⁷, la discusión de Sau y la adopción del texto del anteproyecto descartaría a la práctica la hipótesis inicial de los nacionalistas.

El debate – en el cual, pese a no renunciar a defender sus posturas iniciales, participaron activamente los parlamentarios de CDC – no sería ya sobre qué sistema de financiación adoptar, sino sobre cual sería, dentro de un sistema de financiación mixto, caracterizado por una alta corresponsabilidad fiscal, la fórmula más adecuada para garantizar – fundamentalmente a través del porcentaje de participación en los impuestos estatales – la autonomía no ya fiscal sino meramente financiera de la futura Generalitat de Catalunya.

Y, en ese sentido, la discusión – que, en buena parte volvió a contraponer las fuerzas nacionalistas a PSC, PSUC y UCD – se desarrolló en torno a cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, la presencia en el texto del anteproyecto de estatuto – en su art. 43 – de las listas de los impuestos cedidos totalmente o objeto de una participación en razón de un porcentaje a la Generalitat. Especialmente contrarios a la enumeración de las figuras tributarias fueron sobre todo los representantes de CDC. Como ya se ha recordado, los parlamentarios encabezados por Jordi Pujol, no renunciarían a la defensa de una solución parecida a la vasca, pero concientes de la debilidad numérica de las fuerzas que habían podido finalmente recoger en torno a su propuesta, subrayaban en un nuevo voto

²⁰⁷ Así lo expresaría el dirigente liberal Ramón Trias Fargas en el debate de aprobación del Título III celebrado poco después: "(...) nosaltres ens hem refugiat en el vot particular perquè hem vist que era impossible tirar endavant el nostre projecte inicial. Pensàvem presentar, i així ho vam fer a Sau, un capgirament total del plantejament que, al final, ha quedat recollit a l'avantprojecte. Pensàvem que tots els diners recaptats a Catalunya eren de Catalunya i que solament s'havien de transferir a Madrid els diners que corresponguessin per a finançar els serveis públics indivisibles i, al mateix temps, per a un fons d'igualació d'oportunitats regionals. Aquest canvi d'òptica –no estudiar el que Madrid ens ha de donar, sinó el que nosaltres hem de donar a Madrid– té una sèrie d'avantatges, que ara no és el cas d'exposar aquí, que havien justificat i encara justifiquen que posèssim en marxa aquest criteri. Hem de dir que hi ha la possibilitat que a Madrid aquest criteri acabi triomfant i, en aquest sentit, voldria que quedés clar que nosaltres, amb el que direm avui, no ens sentim definitivament lligats si a Madrid fos possible una fórmula millor al nostre judici". En: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III, ob. cit. p.961.

particular – que interessava el títol III en su conjunt - la oportunitat de no especificar els tributs per no limitar la quantia de els recursos a disposició de la Generalitat y, sobre tot, per mantenir una unitat de les assignacions autonòmiques que garantissin el seu caràcter incondicionat, y per lo tant, posessin a salvo la autonomia de les institucions catalanes en les decisions de despesa²⁰⁸.

La posició nacionalista havia sigut subratllada ja per el mateix Pujol a lo llarg del debat general que precedí la discussió y a la aprovació del text²⁰⁹, però finalment fou Ramon Trias Fargas que assumí el gruix de la responsabilitat en defensar les tesis nacionalistes sobre este punt.

El antic dirigent de EDC donava fonamentalment quatre raons per la eliminació de les llistes de els tributs cedits y participats. La primera raó feia referència al fet de que en un moment històric caracteritzat per una evolució constant y profunda de la normativa fiscal en el estat espanyol, mencionar directament en un text fonamental com el estatut tota una sèrie de figures impositives portaria consigo el risc de tenir que modificar la màxima norma catalana cada vegada que una reforma fiscal aprovada per les Corts eliminara o modificara alguna figura tributaria. La segona raó, en canvi, arrel·lava les seues raïses en una qüestió de estratègia parlamentària. En opinió del dirigent liberal, una fixació normativa de la llista de tributs significaria a la pràctica quedar-se sense força negociadora a l'hora de discutir el projecte en les Corts²¹⁰.

La tercera raó feia referència a una qüestió purament fiscal. Segons CDC els impostos que finalment havien estat inclosos en la llista eren impostos de baix rendiment que condemnava ja de antemano la hacienda de la Generalitat a una infrafinanciament que posaria en perill la possibilitat de consolidar les institucions autonòmiques.

²⁰⁸ El vot particular de CDC se pot consultar en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III p.626-627.

²⁰⁹ Pujol afirmava en aquella ocasió: "El segon punt [important per CDC N.d.R] és la hisenda. I ho és en un doble sentit: en el sentit que la Catalunya autònoma ha de poder disposar de recursos suficients, sense els quals l'autonomia tindria un contingut buit, i en el sentit que no els tingui només com a resultat d'unes transferències annexes a unes funcions determinades. Catalunya hauria de poder dur a terme una política pressupostària i enginyar una política que no fos només el trasllat mecànic d'unes partides pressupostàries necessàriament lligades a uns aspectes concrets. I no és que jo vulgui treure valor a aquestes dues eventualitats, que més seria fer una acció de gestió estrictament política, no és que jo vulgui treure valor, perquè si es fan traspàsos importants aquests traspàsos tindran, es digui el que es digui, un valor polític malgrat tot. Però en aquest cas anirem molt condicionats, molt mancats de la possibilitat de prendre autèntiques opcions de política econòmica més adequades a la nostra realitat que no les que ens vinguin donades pel quadre general del estat". En: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III p.680.

²¹⁰ Con una expressió molt gràfica Trias Fargas argumentava en el Pleno de els parlamentaris: "(...) Ensenyem el joc a Madrid abans d'hora. No oblidem que aquí estem parlant d'una cosa que haurà de ser

Finalmente, la última razón que alegaba el futuro Conseller de Economía para eliminar la lista de los tributos – y en particular de los tributos estatales con participación autonómica – hacía referencia al hecho de que focalizar la participación fiscal de la Generalitat en unas figuras impositivas concretas, perjudicaría el grado de automatismo y de adecuación a la realidad de todo el sistema.

El voto particular presentado por Convergencia saldría duramente derrotado de la votación, ya que cosecharía los únicos votos favorables de los proponentes, el voto contrario de PSC, PSUC, UCD y AP y la abstención de ERC²¹¹.

Los argumentos esgrimidos en contra de la eliminación de las listas eran de diferente orden y, aunque fueron expuestos básicamente por los representantes socialistas, fueron a la práctica asumidos por los otros grupos. Así, Ernest Lluch, subrayaba como los peligros de una excesiva mutabilidad del cuadro fiscal temida por CDC eran más ficticios que reales ya que la próxima entrada del estado español en la CEE obligaría cualquier gobierno de Madrid, fuese del color que fuese, a atenerse a las directivas comunitarias. Por otra parte, según el representante socialista, no enumerar las figuras tributarias objeto de cesión o de participación sería extremadamente peligroso porque llegar a Madrid sin una previsión concreta podría ser interpretado como una falta de voluntad de establecer ya desde el estatuto un alto grado de corresponsabilidad fiscal. Finalmente, y en mérito a la lista de los tributos objeto de participación, Lluch argumentaba que referirse genéricamente a una participación en los ingresos tributarios generales del estado, podría ser peligrosamente interpretado como una búsqueda de subvenciones.

En el pleno, finalmente, se acabó consolidando la orientación hacia el sistema mixto, con la doble lista de los impuestos cedidos y participados que ya se había impuesto en Sau. Las tesis convergentes en mérito a este punto, aunque ya profundamente revisadas, se habían demostrado incapaces de convencer más diputados de los de su propio grupo. Así, el proyecto aprobado por el pleno de los parlamentarios establecía que la hacienda de la Generalitat se compondría de los tributos propios, de toda una serie de tributos cedidos especificados en el texto (sucesiones y donaciones, patrimonio neto, transmisiones y actos jurídicos documentados, impuestos especiales) y de la participación – en razón de un

discutida a Madrid i, per tant, cal que distingim entre el que diem aquí i el que haurem de dir allà". En: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III p. 963.

²¹¹ El resultado de la votación del voto particular de CDC al art.43 fue: 7 favorables, 26 contrarios y 3 abstenciones. La abstención de los republicanos fue motivada, según la explicación de voto proporcionada en sede de Pleno de parlamentarios por el mismo Heribert Barrera, por el hecho de que, aunque ERC había abogado en Sau y todavía abogaba por la fórmula del concierto económico, la fórmula elaborada por la ponencia contenía las garantías de flexibilidad suficientes para que la hacienda autonómica pudiera absorber,

porcentaje - en importantes figuras impositivas estatales, también enumeradas (IRPF; Renta de Sociedades; tráfico y lujo, y en su caso, IVA). A las dos listas se añadía una importante cláusula de garantía según la cual en el caso en que se adoptara una reforma del sistema impositivo que implicara una disminución de los ingresos de la Generalitat, el estado se comprometería a garantizar un crecimiento de los ingresos autonómicos como mínimo en la misma proporción de los ingresos estatales. Finalmente, además de los ingresos puramente fiscales, el texto añadía a la lista de las fuentes de financiación autonómica también las tasas propias de la Generalitat, los recargos sobre los impuestos estatales, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, los rendimientos del patrimonio de la Generalitat, los ingresos de derecho privado, las asignaciones a cargo de los presupuestos generales del estado y, sobre todo, el endeudamiento y el recurso al crédito²¹².

La segunda cuestión que se reveló conflictiva en el debate de aprobación del proyecto estatutario hacía referencia al porcentaje de participación en los impuestos estatales, y en particular a los coeficientes utilizados para su cálculo.

En este sentido, como se vio, el texto del anteproyecto - en su art. 44 - había inicialmente establecido que la participación en los impuestos estatales enumerados se fijaría en un porcentaje que garantizara que los ingresos de la Generalitat representaran como mínimo, la cifra resultante del aplicar la mediana de los coeficientes de población y recaudación fiscal en Catalunya al valor total de los ingresos del estado. El texto, además, establecía que el porcentaje se revisaría cada cinco años.

Con respecto a esta redacción inicial, tanto el PSC como CDC presentaron sus propuestas de modificación. Así el PSC proponía de considerar como base mínima para calcular el porcentaje sólo los ingresos derivados de los rendimientos de los impuestos para los cuales estaba prevista una cuota de participación y de los impuestos cedidos.

Por otra parte, CDC, abandonados los planteamientos iniciales "a la vasca" que habían caracterizado el texto del voto particular presentado antes del comienzo del debate, presentaba una enmienda *in voce*, con el objetivo de acercar posturas e introducir en el texto al menos una parte de sus planteamientos. La nueva enmienda convergente tenía fundamentalmente tres objetivos. Por un lado, se intentaba introducir una cláusula de garantía según la cual las cuotas de participación debían imperativamente garantizar una situación de igual trato por lo que hacía la provisión de bienes y servicios en el ámbito de

sin perder recursos, las posibles mutaciones del cuadro fiscal estatal. Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III p. 965.

los servicios públicos con respecto al resto de los ciudadanos españoles. Por el otro, los diputados nacionalistas, proponían sustituir el coeficiente de recaudación fiscal con el de renta, por considerarlo un criterio más apto para definir la situación económica real del país, porque garantizaría un nivel más alto de solidaridad interterritorial²¹³ y, sobre todo, no se vería afectada por los problemas derivados de la evasión y de domiciliación fiscal fuera del territorio catalán²¹⁴. Y, finalmente, con la enmienda *in voce*, CDC intentaba dar a la Generalitat más posibilidades de ajustar a las exigencias de una administración que se quería en continua expansión los recursos procedentes de la participación en la imposición estatal, proponiendo una revisión del porcentaje cada dos y no cada cinco años. La propuesta nacionalista fue objeto de una larga discusión y de una transacción entre los grupos políticos que obligó a posponer la definitiva aprobación del artículo en cuestión.

Finalmente, el proyecto final desestimaría la cláusula de garantía y la revisión bianual propuesta por CDC, pero aceptaría la substitución del coeficiente de recaudación fiscal por el de renta. Por otra parte, y como resultado de una larga mediación en la cual tuvieron un papel relevante tanto Heribert Barrera como Laureano López Rodó, el texto final desestimaba la propuesta socialista de limitar la base de cálculo del porcentaje al total de los ingresos estatales derivados de los impuestos cedidos o participados, por una fórmula más general que tuviera en cuenta "el valor total de los ingresos impositivos del estado"²¹⁵.

La discusión sobre lo que a lo largo de los debates en el Pleno de Parlamentarios se había empezado a llamar sintéticamente la *fórmula*, había sido posiblemente la discusión más encarnizada después de la disyuntiva concierto económico/sistema mixto, y había evidenciado la diversidad de los planteamientos de las fuerzas políticas catalanas. Esquemmatizando, en el debate, frente a un bando no nacionalista que había ya hecho triunfar sus tesis en mérito a la adopción del sistema mixto, y a la introducción de las listas

²¹² Véase art. 43 del Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III p. 1225.

²¹³ Según los cálculos presentados en el debate por el dirigente liberal y futuro Conseller d'Economia, tomando los datos relativos al año 1977, si se hubiera aplicado el coeficiente de recaudación fiscal, a Catalunya hubiera correspondido el 84,7% de cuanto recaudado, si en cambio se hubiera aplicado el coeficiente de renta, sólo hubiera correspondido el 79%. Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III cit. pp.977-978.

²¹⁴ Véase la intervención de Ramón Trias Fargas en: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III cit. pp.975-979.

²¹⁵ El texto final del art.44 en el Proyecto de Estatuto de Autonomía rezaba: "1. La participació en els impostos esmentats en el número 3 de l'article anterior es fixarà en un tant per cent de forma que els ingressos de la Generalitat procedents dels números 2 i 3 de l'apartat 1 de l'article 43 no siguin inferiors a la xifra que resultarà: a) D'aplicar al valor total dels ingressos impositius de l'Estat la mitjana de coeficients de població i renda a Catalunya. b) De deduir-en la quantitat equivalent a l'aportació proporcional corresponent a Catalunya pels serveis que l'Estat continuï assumint com a propis. 2. L'esmentat percentatge podrà ésser actualitzat cada cinc anys". Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III cit. p.634-635.

de las figuras tributarias, CDC había podido, al menos, recobrar un cierto protagonismo a la hora de decidir cuál serían, dentro del sistema mixto, los coeficientes y las bases a partir de las cuales se calcularía el porcentaje de participación. En otras palabras, a base de ductilidad y pragmatismo parlamentario, una vez que las circunstancias habían irreversiblemente fijado el tipo de fórmula, los nacionalistas habían sido capaces de contribuir a modificar sus elementos numéricos e incluso algunas de sus más importantes variables.

La tercera gran cuestión que ocupó el debate de los parlamentarios, en cambio, tuvo que ver con las modalidades de participación de los representantes autonómicos en las instancias económicas de rango estatal y hacía referencia al art. 50 del anteproyecto.

El texto que había llegado al examen del Pleno, en este sentido, había establecido genéricamente que la Generalitat quedaría facultada para escoger representantes en "los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado" siempre y cuando sus actividades se extendieran al territorio catalán y por su naturaleza no fueran objeto de traspaso²¹⁶. Contrarios a esta redacción, los nacionalistas de CDC habían propuesto en su un voto particular, una norma orientada a añadir, a la mención genérica de instituciones y organismos económicos, una referencia directa a la posibilidad para la Generalitat de elegir un miembro del Consejo de Administración del Banco de España.

En la argumentación nacionalista – otra vez llevada en el pleno por Ramon Trias Fargas – el punto central era representado por el hecho de que en el momento en que se iban rediseñando las funciones del máximo órgano de control monetario del estado español, resultaba fundamental *blindar* la presencia de un representante catalán en el consejo de administración. La introducción de la norma habría comportado, en opinión de CDC, como mínimo dos consecuencias positivas. Por un lado habría supuesto una clara muestra de la voluntad de todas las fuerzas políticas catalanas de avanzar hacia la descentralización del Banco de España. Y, por el otro, en el caso en que finalmente dicha centralización no se llevara a cabo, supondría en todo caso una cierta capacidad de influencia de las instituciones catalanas en las políticas monetarias seguidas por el estado central.

Puesta en votación, la propuestas fue finalmente rechazada con los votos de socialistas y comunistas catalanes, que en sus explicaciones subrayaron como, si bien la necesidad de una descentralización de la máxima autoridad de el estado en materia económica y monetaria era una reivindicación ampliamente compartida, sería en las Cortes y no en el debate de aprobación del texto estatutario donde se tendría que plantear la cuestión.

²¹⁶ Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.II cit. p.268.

En este sentido, la única gran diferencia en la dislocación de las fuerzas parlamentarias con respecto a los otros puntos conflictivos, fue representada por el hecho de que no sólo ERC, sino también UCD y AP votaron favorablemente a la propuesta nacionalista, en un evidente intento de garantizar los intereses de sus bases electorales. Pero no obstante el esfuerzo de todo el centro y la derecha catalana - nacionalista y no - el texto final del proyecto con respecto a este punto se quedaría substancialmente idéntico al del anteproyecto: la presencia catalana en los organismos económicos y financieros estatales se garantizaría sólo a través de una fórmula genérica.

Y finalmente, el último punto conflictivo fue representado por las normas que presidirían la financiación de la Generalitat a lo largo del periodo transitorio, es decir, el lapso de tiempo necesario para cumplir con el proceso de traspaso de las competencias y de los servicios, normas que en el anteproyecto aparecían en la disposición transitoria cuarta.

El texto llegado al examen de los parlamentarios catalanes había intentado dar solución a la cuestión estableciendo que hasta que no se cumpliera el traspaso definitivo de los servicios y de las competencias previstas por el Estatut, la financiación de los mismos se llevaría a cabo a través de una transferencia por parte del estado de una cantidad de recursos equivalente al costo medio ponderado del servicio, calculado éste en el momento en que se produciría la transferencia. Para garantizar la financiación adecuada, el texto establecía escuetamente que sería una comisión mixta Estado-Generalitat a fijar anualmente un porcentaje de participación de la Generalitat en los impuestos estatales enumerados en el art.43.

De hecho, la propuesta elaborada a Sau situaba en la capacidad negociadora de la parte catalana de la Comisión Mixta prácticamente todo el peso de conseguir del estado la financiación suficiente para todo el proceso de construcción de las nuevas instituciones autonómicas y, por consiguiente, su capacidad real de asumir las competencias previstas por el estatuto.

No obstante CDC otra vez había llegado en aula con una propuesta de modificación de la norma que regulaba toda la materia atendiéndose a los criterios generales de concierto económico, finalmente presentaría a lo largo del debate una nueva enmienda *in voce* que tenía finalmente en cuenta la elección ya consolidada a favor del sistema mixto. Así, el grupo nacionalista proponía la introducción de una cláusula de garantía según la cual, hasta que no se completara el proceso de traspaso de servicios, el estado atribuiría a las finanzas de la Generalitat el equivalente del incremento anual de la recaudación obtenida en

Catalunya²¹⁷. Aunque la propuesta convergente no fue asumida en su totalidad, un nuevo apartado intentaría objetivar en la medida de lo posible tiempos y modos del sistema de financiación durante el periodo transitorio estableciendo explícitamente que mientras el estado no estuviera en condición de publicar anualmente la distribución territorial de la renta, la fórmula prevista en el art.44 se aplicaría utilizando el coeficiente de recaudación fiscal en lugar del de la renta.

El conjunto del título III del proyecto de estatuto de autonomía, no obstante finalmente venía asumido por la totalidad de los grupos políticos, había sido finalmente el resultado de una larga discusión a la cual los mayores partidos políticos catalanes habían llegado y, sustancialmente salían con posturas diferentes. En particular, había pesado a lo largo del debate una posición por parte de los nacionalistas de CDC – y, en parte también de ERC y de UDC – que había cuestionado radicalmente y constantemente todo el planteamiento que habían propugnado la izquierda y los centristas catalanes que, desde el principio, se había impuesto por mayoría. Sin embargo, esta diversidad de planteamientos no se había traducido en una parálisis de los trabajos. Al contrario, dentro del esquema definido, aunque contrarios, los nacionalistas catalanes habían querido y sabido jugar un papel importante que si no había podido decantar en ningún momento las orientaciones mayoritarias de los grupos hacia sus tesis, había contribuido a modificaciones significativas del texto inicial y llevado a la aprobación de un proyecto que todos los parlamentarios – incluidos los de CDC – estarían dispuestos a defender en el proceso de discusión en las Cortes.

Pero, más allá de las discrepancias entre las fuerzas políticas catalanas, sería en la negociación en Madrid en donde sería puesto duramente en discusión todo el planteamiento finalmente formulado en el proyecto de estatuto.

En realidad, como acaeció por otras importantes parte del texto estatuario, la negociación, en verano de 1979, no se desarrolló sólo en las sedes formales previstas por la Constitución – igualmente el debate sobre el Título III había ocupado más de 70 horas en sede de ponencia conjunta – sino también en aquellas que la prensa tuvo a llamar pronto las *noches blancas de la Moncloa* y que tuvieron como protagonistas por un lado los líderes de las fuerzas políticas catalanas y por el otro el mismo presidente del gobierno central Adolfo Suárez y el mayor partido de la oposición, el PSOE.

El resultado de toda la negociación, trasladado en el informe que la ponencia conjunta remitió a la delegación de la Asamblea de Parlamentarios y a la Comisión constitucional

²¹⁷ Véase: J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.III cit. p.650.

del Congreso y cristalizado finalmente en el texto definitivo, en este sentido, no daba lugar a dudas en mérito a la envergadura de las modificaciones introducidas.

Así, había desaparecido ya la norma que permitiría a la Generalitat recaudar todos los impuestos a través de una agencia tributaria autonómica. Finalmente se mantendrían las competencias plenas de recaudación, liquidación e inspección por lo que hacía referencia a los tributos propios, y las mismas funciones serían ejecutadas por la Generalitat como competencias delegadas del estado en el caso de los tributos cedidos. Pero por lo que atañía a los tributos estatales objeto de una cuota de participación autonómica, una nueva norma establecía que éstos serían gestionados, recaudados, liquidados y inspeccionados por la Agencia Tributaria estatal, manteniendo como mera posibilidad una futura cesión de estas funciones por delegación²¹⁸.

Por otra parte, se eliminaría la lista de los tributos estatales objeto de participación por parte de la Generalitat, sustituyéndola con una fórmula que planteaba como base de la participación "la recaudación total del Estado por impuestos directos y indirectos" incluyendo también los monopolios fiscales y se movía del cuerpo del estatuto a las disposiciones adicionales la lista de los tributos cedidos, especificando además que la eventual supresión o modificación de algunos de los impuestos indicados implicaría la modificación o la extinción de la cesión acordada²¹⁹. Esta disposición cobrará una especial importancia sólo pocos años después cuando, al entrar el estado español en la CEE, se suprimiría el impuesto sobre el lujo y se introduciría el IVA, que, al contrario de su inmediato predecesor, acabaría en las arcas del estado.

Pero quizás las modificaciones más significativas fueron las relativas a la fórmula de cálculo del porcentaje de participación en los impuestos estatales y a la financiación durante el período transitorio.

Cuanto a la primera cuestión, el informe de la ponencia — que acabará trasladándose prácticamente intacto al texto definitivo del estatuto — empezaba por introducir un

²¹⁸ Así, el artículo 46 del Estatuto de Autonomía establece que: "1. La gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels seus propis tributs correspondrà a la Generalitat, la qual disposarà de plenes atribucions per a l'execució i organització d'aquestes tasques, sens perjudici de la col·laboració que pugui establir-se amb l'Administració Tributària de l'Estat, especialment quan així ho exigeixi la naturalesa del tribut. 2. En el cas dels impostos els rendiments dels quals haguessin estat cedits, la Generalitat assumirà per delegació de l'Estat llur gestió, recaptació, liquidació i inspecció, sens perjudici de la col·laboració que pugui establir-se entre ambdues administracions, tot això d'acord amb allò que especifiqui la llei que fixarà l'abast i condicions de la cessió. 3. La gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels altres impostos de l'Estat recaptats a Catalunya correspondrà a l'Administració Tributària de l'Estat, sens perjudici de la delegació que la Generalitat pugui rebre d'aquest, i de la col·laboració que pugui establir-se especialment quan així ho exigeixi la naturalesa del tribut". D.O.G.C. núm. 38, del 31 de desembre de 1979.

²¹⁹ Así la Disposición Adicional sexta del Estatuto de Autonomía, después de mencionar los tributos cedidos establecía que: "L'eventual supressió o modificació per l'Estat d'algun dels tributs damunt assenyalats implica l'extinció o la modificació de la cessió". D.O.G.C. núm. 38, del 31 de desembre de 1979.

elemento de novedad al establecer que la fórmula se empezaría aplicar no ya sólo genéricamente “cuando se completara el traspaso de servicios” sino que también “cuando se cumplirían los seis años de vigencia del estatuto”. Por otra parte, cambiaban también los coeficientes de cálculo del porcentaje – que serían ahora la población y el esfuerzo fiscal de Catalunya medido a partir de la recaudación del IRPF – y se introducía un nuevo criterio de cálculo – la solidaridad interterritorial aplicada en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Catalunya con respecto a la del resto del Estado –. Finalmente, para completar la fórmula se había añadido a la cantidad por restar por los servicios prestados en Catalunya por el estado la cantidad correspondiente a las cargas generales²²⁰.

Y, por lo que se refería a la financiación durante el periodo transitorio, el texto de la ponencia establecía que una comisión mixta Estado-Generalitat estudiaría una fórmula de participación provisional en los impuestos estatales que garantizaría la financiación de los servicios transferidos que tuviera como resultado una cantidad correspondiente no ya al coste medio ponderado sino al coste efectivo de los mismos en el momento de su transferencia²²¹.

Estas habían sido las modificaciones más relevantes, pero se puede afirmar que más en general, el conjunto del título III había sido objeto de una importante puesta en tela de juicio tanto por parte de la presidencia del gobierno, como – no obstante la solemnemente

²²⁰ Así el art.45 establecía que: “1. Quan es completi el traspàs de serveis, o en complir-se el sisè any de vigència d'aquest Estatut, si la Generalitat ho sol·licita, la participació anual en els ingressos de l'Estat citada al número 3 de l'article anterior i definida a la disposició transitòria tercera es negociarà damunt les bases següents: a) La mitjana dels coeficients de població i esforç fiscal de Catalunya, aquest últim mesurat per la recaptació al seu territori de l'impost sobre la renda de les persones físiques. b) La quantitat equivalent a l'aportació proporcional que correspongui a Catalunya pels serveis i càrregues generals que l'Estat continui assumint com a propis. c) El principi de solidaritat interterritorial al qual es refereix la Constitució, que s'aplicarà en funció de la relació inversa de la renda real per habitant a Catalunya respecte a la de la resta d'Espanya. d) Altres criteris que es considerin procedents. 2. La fixació del nou percentatge de participació serà objecte de negociació inicial i serà revisable a sol·licitud del Govern o de la Generalitat cada cinc anys”.

D.O.G.C. núm. 38, del 31 de desembre de 1979

²²¹ Así en la Disposición Transitoria Cuarta del texto final: “1. Fins que s'haurà completat el traspàs dels serveis corresponents a les competències fixades a la Generalitat per aquest Estatut, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat igual al cost efectiu del servei a Catalunya en el moment de la transferència. 2. Per tal de garantir el finançament dels serveis esmentats, es crea una Comissió Mixta paritària Estat-Generalitat, que adoptarà un mètode encaminat a fixar el percentatge de participació previst a l'apartat 3 de l'article 44. El mètode a seguir tindrà en compte tant els costos directes com els costos indirectes dels serveis, i també les despeses d'inversió que corresponguin. 3. La Comissió Mixta de l'apartat anterior fixarà el citat percentatge, mentre duri el període transitori, amb una antelació mínima d'un mes a la presentació dels Pressupostos Generals de l'Estat a les Corts. 4. A partir del mètode fixat a l'apartat segon, s'establirà un percentatge en el qual es considerarà el cost efectiu global dels serveis transferits per l'Estat a la Generalitat, minorat pel total de la recaptació obtinguda per la Generalitat pels tributs cedits, en relació amb la suma dels ingressos obtinguts per l'Estat en els capítols I i II de l'últim pressupost anterior a la transferència dels serveis valorats”. D.O.G.C. núm. 38, del 31 de desembre de 1979

manifestada voluntad de respetar y secundar el fruto del trabajo de los parlamentarios catalanes – por parte del PSOE²²².

Finalmente, los diputados catalanes se habían encontrado en una posición de substancial debilidad a la hora de negociar. Los diputados centristas y del PSC habían finalmente aceptado como mejoras – al menos de cara a la galería – las modificaciones introducidas; en cambio, los diputados comunistas y sobre todo, paradójicamente, los de CDC – sin llegar nunca a bloquear la negociación – destacaron por ser los más acérrimos defensores del proyecto presentado.

Las razones de una intervención tan poderosa y destacada en esta materia por parte de los dos grandes partidos estatales, en este sentido, tenían sus raíces no sólo en una cierta cultura centralista compartida por la UCD y el PSOE, que veían con recelo la cristalización de una autonomía fiscal y financiera de Catalunya – autonomía que, por otra parte, en el texto enviado a las Cortes ya había sido notablemente rebajada –, sino también en una preocupación económica. Después de haberse acordado la estipulación del concierto económico con Euskadi – que garantizaba para esta comunidad un trato fiscal decididamente favorable –, en un momento de profunda crisis económica, las arcas estatales no podían prescindir del máximo de la contribución fiscal que podía aportar un territorio desarrollado y económicamente dinámico como Catalunya.

Pero quizás la razón más importante para explicar la enorme *atención* que tanto el gobierno como el PSOE reservaron al sistema de financiación contenido en el estatuto catalán, sea de orden genuinamente político. De hecho, como tuvieron a destacar en más de una ocasión los representantes de UCD y del PSOE a lo largo de los debates, los grandes partidos estatales buscaban en el título III del estatuto de Catalunya un modelo que pudiera ser válido y generalizable al resto de las futuras comunidades autónomas, una suerte de ensayo de lo que sería poco después la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades

²²² El Grupo Socialista había reiterado, en julio de 1979, su disponibilidad a favorecer la aprobación del estatuto de autonomía de Catalunya y, por esta razón no había formulado, al menos en un primer momento, enmiendas al texto, sino que había remitido un documento de valoración general. En ello, entre otras cosas se podía leer: "El Estatuto de Cataluña, llamado de Sau, al margen de sus valores intrínsecos, ha sido elaborado en un clima social y político de serenidad y ha conitado el apoyo unánime de las fuerzas políticas que en el ámbito catalán intervinieron en su redacción. Esto contribuye a que el inicio del proceso autonómico esté enmarcado por actitudes permanentemente abiertas al diálogo y a la negociación". Sin embargo, en el debate de aprobación del texto celebrado por la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios catalanes y por la Comisión Constitucional del Congreso, el diputado socialista Alfonso Guerra destacó por defender de manera como mínimo enérgica las modificaciones introducidas y por considerar "insolidario" el proyecto inicial presentado por los parlamentarios catalanes. En estos términos se expresaba en aquella sede: "El texto inicial tal como estaba, que afortunadamente ha sido modificado (...) a mi juicio tenía una redacción que no podía concebirse con un planteamiento más regresivo, menos solidario, ni menos autonomista". Véase: J. SOBREQÜÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia...* vol.IV pág.1374-1375 y 1450.

Autónomas, que, en el momento de aprobarse el estatuto de Catalunya, ya había sido presentada en las Cortes.

Sin embargo, el resultado de estas circunstancias se tradujo en una extensión de la discusión – en la cual se empezó a entrever aquella voluntad de generalización y armonización autonómica de UCD y PSOE que cobrará una aceleración imparable después del 23-F – que, a la postre, llevó a una substancial desvirtuación de los mismos presupuestos a partir de los cuales las fuerzas políticas catalanas habían imaginado que se desarrollaría la negociación del texto estatutario.

El texto final del Estatuto de Autonomía de Catalunya dibujaba un sistema de financiación caracterizado por un peso decididamente marginal de los tributos y las entradas propias de la Generalitat y los tributos cedidos (éstos últimos además podían ser suprimidos sin más). Un sistema en el cual, el grueso de los recursos procederían de un porcentaje en la recaudación de unos tributos estatales sobre los cuales la administración autonómica no tendría prácticamente ningún poder de decisión. Un sistema que, explícitamente aunque todavía no normativamente, se había imaginado como extensible al resto de las Comunidades Autónomas y que por lo tanto – al menos virtualmente –, ya postulaba un cambio sustancial en el planteamiento de fondo de la financiación autonómica y incluso del mismo estado de las autonomías: se pasaría de un cuadro de negociación bilateral a una negociación necesariamente multilateral.

3.2 La discusión y la aprobación de la LOFCA

Como ya se ha recordado, en el momento en que el gobierno centrista de Adolfo Suárez se disponía a presentar un proyecto de ley orgánica que regulara los mecanismos de financiación del conjunto de las comunidades autónomas, los diputados y los senadores de las Cortes se encontraban empeñados en el tramo final de la discusión y aprobación del estatuto de autonomía de Catalunya. Lejos de constituir una mera coincidencia temporal, esta circunstancia influyó de manera determinante sobre todo el largo iter parlamentario que una de las leyes más importantes de todo el edificio institucional del estado español del postfranquismo estaba destinado a recorrer.

El Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas fue presentado por el gobierno central y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales a principio de julio de 1979, justo mientras los distintos grupos parlamentarios estaban redactando sus enmiendas al proyecto de Estatuto de Autonomía de Catalunya.

El proyecto, en su versión inicial, pues, reproducía todas y cada una de las reticencias hacia una hacienda múltiple y descentralizada que habían caracterizado las argumentaciones centristas en contra de las soluciones que, para la financiación catalana, había postulado el proyecto llevado por los parlamentarios del Principado.

Así, en la primera versión de la LOFCA, después de un largo preámbulo, en 23 artículos y dos disposiciones adicionales, se dibujaba un horizonte de financiación de las comunidades autónomas extremadamente limitado²²³.

Si se toman como referencias los temas claves que habían constituido los escollos principales en la negociación entre las fuerzas políticas catalanas primero y después entre los parlamentarios catalanes y los dos grandes partidos de ámbitos estatal, se verá como el planteamiento inicial de los centristas resultaba marcadamente restrictivo con respecto a las posibilidades de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, por lo que hacía referencia a la composición de la hacienda autonómica, el proyecto, recalcando en cierta medida las soluciones que se estaban discutiendo para el estatuto catalán, establecía una larga y variada lista de fuentes de financiación para las CA. Así, según el texto, la hacienda autonómica se compondría de los ingresos de derecho privado, de los impuestos y de las tasas propias de las CA, de los impuestos cedidos total o parcialmente, de los recargos sobre los impuestos estatales, de la participación en los ingresos del estado, del producto de las operaciones de crédito y de las asignaciones a cargo del FCI y de los presupuestos generales del Estado²²⁴.

Sin embargo, unas cuantas previsiones normativas hacían que, no obstante la lista de fuentes de recursos fuera larga, a la hora de la verdad existiera más de un obstáculo para que ésta se tradujera en una verdadera autonomía financiera. Así, por ejemplo, además de insertar fuertes limitaciones a la capacidad de realizar operaciones de crédito²²⁵, se vetaba a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer impuestos sobre hechos imponible ya gravados por el estado, se reducía la misma posibilidad en el caso de hechos imponible gravados por impuestos municipales, y se establecía toda una serie de limitaciones territoriales, que acababan así por restringir, a la práctica, la misma posibilidad

²²³ Se puede consultar el proyecto en: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.215 y ss.

²²⁴ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.4. En: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.216.

²²⁵ Así, según la letra b) del art. 15.2 uno de los requisitos obligatorios para las CA para concertar operación de crédito superiores a un año era: "Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital y intereses, no exceda del 15% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma". En: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.221.

de implantar una tributación autonómica²²⁶. Por otra parte, con respecto a las soluciones barajadas a lo largo de la negociación para el estatuto de Catalunya, el texto centrista reducía enormemente el número y, sobre todo, la rentabilidad de los impuestos considerados cedibles, limitándolos a los impuestos sobre transmisiones patrimoniales entre particulares, sobre las ventas en su fase minorista, sobre los consumos específicos y sobre el juego²²⁷. Pero, sobre todo, el texto establecía una lista de tributos que se excluían imperativamente de cualquier hipótesis de cesión y que eran, a la práctica, los que más poder de recaudación tenían: IRPF, patrimonio, beneficio de sociedades, producción y venta (menos en su fase minorista), tráfico exterior, sucesiones y donaciones y monopolios fiscales²²⁸.

En segundo lugar, el texto se enfrentaría a otro gran tema que había planteado la discusión sobre el título III del estatuto de autonomía catalán: la potestad de exigir, recaudar, liquidar e inspeccionar los tributos. En este sentido, la propuesta centrista zanjaba la cuestión de manera *drástica*, estableciendo que sólo en el caso de la recaudación de los tributos propios las CA podrían disponer de las facultades de ejecución en materia de "gestión tributaria", mientras que en el caso de los tributos cedidos dicha facultad recaería conjuntamente en la administración autonómica y estatal y, finalmente, en el caso de los tributos estatales sería única y exclusivamente competencia de la Administración Tributaria del Estado²²⁹.

En tercer lugar, el articulado presentado por el gobierno entraba en la fijación de la *fórmula* a través de la cual las autonomías participarían en los que se definían genéricamente *ingresos del estado*.

Quizás, más allá de los componentes algébricos de la fórmula, valga la pena detener la atención sobre la expresión "ingresos del estado". Si bien, en efecto, los ingresos de un estado son en su enorme mayoría producto de la imposición fiscal, en el texto centrista había desaparecido por completo cualquier vinculación explícita con ella. En otras palabras, se hacía referencia sólo y exclusivamente a una cantidad de recursos, sin mencionar - ni mediante una breve alusión -, los mecanismos que habían hecho posible la existencia de dicha cantidad de recursos, postulando así la participación de las CA más como un conjunto de transferencias que como un mecanismo de coparticipación fiscal. Por otra

²²⁶ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, artt.6 y 9. En: MINISTERIO DE HACIENDA: Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales Madrid: 1982 p.217-218.

²²⁷ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.11.1. En: MINISTERIO DE HACIENDA: Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales Madrid: 1982 p.219.

²²⁸ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.11.2. En: MINISTERIO DE HACIENDA: Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales Madrid: 1982 p.220.

²²⁹ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.19. En: MINISTERIO DE HACIENDA: Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales Madrid: 1982 p.224.

parte, además, la fórmula establecida por la norma – porcentaje resultante de los costes de los servicios transferidos, menos los rendimientos de los impuestos totalmente o parcialmente cedidos, dividido por los ingresos obtenidos por el estado anualmente – se había imaginado como definitiva.

En otras palabras, la idea de una financiación basada en su gran parte en unas transferencias – según un porcentaje establecido, pero al fin y al cabo unas transferencias – se concebía como permanente. Si a efectos cuantitativos de la financiación esta circunstancia podía ser más o menos relevante según cómo se valoraran los costes, era desde el punto de vista cualitativo que podía representar un importante freno a la capacidad de desarrollo de las autonomías. Si, en efecto, se mantendría como uno de los elementos definitorios del porcentaje la estimación de los costes para los servicios transferidos, esto podría llevar a una cierta interpretación que concibiera la financiación procedente de los ingresos generales del estado – la parte más importante de toda la financiación autonómica – como en cierto modo siempre vinculada a determinados servicios, y por lo tanto, de alguna manera condicionada, y, a la postre, lesiva de la posibilidad de las CA de plantear autónomamente políticas de gasto.

Pero más allá de la como mínimo poca ambición que el proyecto centrista presentaba en mérito a la cantidad de los recursos disponibles para las CA y sobre todo en mérito a los márgenes de maniobra políticos existentes para que las nuevas instituciones pudieran desarrollar y gestionar su autonomía financiera, existían otros dos elementos de la ley que se demostrarían decididamente polémicos, al menos por lo que se refería a Catalunya: la existencia de mecanismos de coordinación y negociación centralizada de la financiación autonómica, y, sobre todo la posición de la nueva ley en la jerarquía de las fuentes normativas, es decir, su aplicabilidad.

Cuanto a la primera cuestión – la existencia de mecanismos de coordinación y negociación centralizada –, el texto centrista hacía una clara elección al crear el Consejo de Política Fiscal y Financiera, un órgano consultivo y de deliberación encargado de garantizar la “coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la de la Hacienda del Estado”²³⁰, integrado por los ministros de hacienda, de administración territorial y de economía y por los consejeros de economía y hacienda de las comunidades autónomas. Según el proyecto del gobierno, entre las muchas atribuciones que tenía – coordinación las políticas de intervención pública, fijación de los criterios de repartición de los fondos procedentes del FCI, coordinación de las políticas presupuestarias de las CA....-

figuraba una previsión más genérica - y virtualmente contraria a cuanto establecido en el EAC - según la cual el CPFF se ocuparía de "todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada"²³¹.

Y, cuanto a la segunda cuestión - la aplicabilidad *territorial* de la LOFCA y su preeminencia con respecto a los estatutos de autonomía -, el texto se refugiaba en unas formulaciones substancialmente ambiguas. Si por lo que hacía referencia a los territorios forales, establecía que la ley se aplicaría "de acuerdo" con la Disposición Adicional I de la CE - que garantiza el respecto de los derechos forales - en cambio no hacía referencia alguna a los casos en que preexistiera a la aprobación de la ley un estatuto de autonomía. Este sería, justo poco después, el caso de Catalunya. La cuestión planteaba un problema jurídico de calado - si ambas leyes, la LOFCA y los estatutos eran leyes orgánicas, ¿a cual se tendrían que atener las nuevas instituciones autonómicas? - pero también postulaba una importante cuestión de contenidos ya que las soluciones de financiación que se estaban barajando para el estatuto catalán eran decididamente más favorables a una real autonomía financiera de las instituciones autonómicas que las planteadas por el proyecto centrista.

La iniciativa del gobierno Suárez, resultaba claramente en ruta de colisión con cuanto habían sostenido los partidos catalanes y, en buena medida también con cuanto se estaba decidiendo en mérito al estatuto catalán, como mínimo en dos aspectos fundamentales. Uno, ligado a la (poca) autonomía financiera que la ley otorgaba a las comunidades autónomas; y, otro, ligado en cambio a la clara voluntad de generalización del sistema que el texto planteaba.

Y, en este sentido, con más o menos dinamismo, todas las fuerzas políticas catalanas se manifestaron profundamente en contra del proyecto presentado. Si comunistas y sobre todo socialistas habían centrado sus enmiendas a los aspectos de autonomía financiera, reclamando la introducción y la generalización de las soluciones que por aquellas mismas fechas se estaban adoptando en la negociación estatutaria, serían los nacionalistas de *Convergència i Unió* los que más destacaron por su radical crítica al conjunto del proyecto, coincidiendo con PSUC y PSC en la parte dedicada a la autonomía financiera, pero

²³⁰ Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.3. En: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.214.

²³¹ Ibidem

quedando prácticamente en solitario en criticar los aspectos relativos a la generalización del sistema y a los mecanismos de coordinación centralizada que el proyecto postulaba²³².

Sin embargo, el proyecto centrista, en su versión inicial, tampoco había satisfecho a los partidos estatales: mientras Coalición Democrática había llegado a presentar incluso un proyecto alternativo, el PSOE había demostrado sus profundas perplejidades con respecto a la propuesta y había presentado pocas pero significadas enmiendas.

En realidad, como ya se ha apuntado, el grueso de la discusión sobre la LOFCA entre el PSOE y UCD no se desarrollaría sobre el proyecto presentado por el gobierno sino sobre el título III del estatuto de autonomía catalán. Serían los acuerdos substanciales sellados en las ya famosas *noches blancas de la Moncloa* y en sede de ponencia conjunta que marcarían de manera decisiva el futuro parlamentario de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Así, ya en el informe presentado por la ponencia redactora de la LOFCA a principio de 1980²³³, al menos por lo que se refería a la vertiente de la autonomía financiera de las CA, se habían incorporado prácticamente sin modificaciones los criterios finalmente establecidos para el Estatuto de Autonomía de Catalunya.

En efecto, en el informe, aunque había resistido la lista de los impuestos para los cuales estaba vetada la cesión, había cambiado sensiblemente la lista de los tributos cedibles, incluyendo impuestos tan importantes como el del patrimonio neto, de transmisiones patrimoniales y de sucesiones y donaciones. Por otra parte, se habían hecho menos gravosas las limitaciones a la posibilidad para las CA para contratar crédito²³⁴ y se habían aumentado las posibilidades de ejercer una cierta gestión tributaria para las CA, llegando al modelo establecido en el estatuto catalán. Así, en el nuevo texto, los poderes de recaudación, gestión, liquidación e inspección serían plenos en el caso de los tributos propios, delegados en el caso de los tributos estatales cedidos y nulos en el caso de los tributos estatales.

Pero sobre todo, lo que cambiaría profundamente sería la misma concepción y los mecanismos de funcionamiento de la participación autonómica en los ingresos estatales. Así, en primer lugar, desaparecía la ambigua definición "ingresos estatales" para ser

²³² En concreto, el grupo parlamentario del PSC había presentado 7 enmiendas, el PSUC – integrado en el grupo parlamentario comunista PCE-PSUC – había presentado 16 enmiendas y el grupo de Minoría Catalana, un total de 27 enmiendas.

²³³ Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Informe de la Ponencia. 15 de febrero de 1980. En: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 pp.341-354.

²³⁴ Así, en el ya citado art.15.2.b) del texto, el importe total de las anualidades de amortización, por capital y intereses pasaba del 15 al 25%.

substituida con la expresión procedente del texto estatutario catalán “participación en los impuestos estatales no cedidos”, que subrayaba la existencia de un nexo, aunque implícito, entre hacienda autonómica y imposición fiscal general.

Por otra parte, se introducía la distinción entre fórmula general de participación y participación durante el período transitorio. La primera, rescatada de las disposiciones adicionales y situadas finalmente en el articulado – concretamente en art.13 -, sería exactamente igual a la aprobada para el estatuto de autonomía de Catalunya y se negociaría con arreglo a los mismos criterios.

Para lo que se refería a período transitorio, cuantificado en seis años a partir de la entrada en vigor de la ley, una nueva disposición establecería que el estado financiaría los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo de los mismos en el momento de la transferencia.

El acuerdo sellado por los dos grandes partidos estatales en ocasión de la tramitación del estatuto catalán en el Congreso – cuyos actores principales habían sido el centrista Fernández Ordóñez y el socialista Alfonso Guerra - había sido profundo y había tenido como primer efecto el de *blindar* el núcleo del contenido de la LOFCA, que se mantendría inalterado prácticamente hasta la promulgación de la ley.

Con respecto al texto inicial presentado por el gobierno, si había comportado una mutación de cierto calado en los aspectos referidos a la autonomía financiera, acercándola al techo previsto para el estatuto catalán, en cambio había consolidado, gracias al apoyo socialista, los aspectos relativos a la voluntad de generalización y armonización del sistema, incluso acentuándolos. Quedaban así substancialmente inalteradas las previsiones relativas al CPFF, se añadían unos cuantos criterios para la adjudicación de los recursos procedentes del FCI y se establecía que éste tenía que representar obligatoriamente el 30% del total de la inversión pública estatal.

Pero sobre todo, con referencia a la aplicabilidad de la ley – definidas las reservas relativas a los sistemas forales de Euskadi y Navarra – hacía su primera aparición en un texto legislativo un término que sería destinado a devenir la fuente de duros conflictos en el inmediato futuro: la disposición final del texto establecía ambiguamente que la ley sería aplicable a todas las CA, debiéndose interpretar “armónicamente” con las contenidas en los distintos estatutos.

El pacto entre UCD y el PSOE, cuyo resultado se había plasmado en el informe de la ponencia - y se trasladó substancialmente intacto en el dictamen presentado a principio de marzo de 1980 -, pues, modificó sensiblemente la posición de los partidos catalanes con

respecto a la LOFCA. El PSC se mostraba substancialmente satisfecho con el nuevo texto – no presentaría ni una enmienda –, y el PSUC mantenía algunos motivos de desacuerdo reivindicando la eliminación de algunos de los residuos vínculos a la posibilidad de establecer tributos propios y a la posibilidad para las CA de realizar la gestión tributaria de los impuestos estatales por delegación.

CiU, en cambio, se significaría por su oposición al nuevo texto manteniendo parte de sus enmiendas relativas a la autonomía financiera de las CA y todas y cada una de las propuestas de modificación con respecto a la generalización del sistema, las más importantes de las cuales eran la supresión del CPFF y la condición de norma supletoria de LOFCA con respecto a los estatutos. Es más, con una declaración formal adjuntada a las enmiendas, expresaba un duro juicio sobre el conjunto del texto²³⁵.

Todas las enmiendas nacionalistas serían finalmente rechazadas en el pleno del Congreso, pudiendo contar sólo con los votos de CiU, y, en algún caso con el apoyo – numéricamente insuficiente – del grupo comunista.

En realidad, de las pocas enmiendas finalmente presentadas en el pleno del Congreso – UCD y PSOE habían retirado todas las suyas – sólo prosperó una presentada por el grupo comunista que preconizaba la posibilidad de delegar la gestión de los tributos estatales, gracias a los votos nacionalistas y socialistas.

En el Senado, no obstante en un primer momento los senadores centristas, incluso situándose fuera de las indicaciones de la dirección de su partido, intentaron cambiar en sentido fuertemente centralista los contenidos de la ley²³⁶, el pacto UCD-PSOE finalmente se mantuvo vigente y se aprobó finalmente el texto prácticamente tal y como había salido de la cámara baja. Los senadores de CiU habían vuelto a presentar las mismas propuestas

²³⁵ La declaración, depositada en el Palacio del Congreso de los Diputados el 14 de febrero de 1980, hacía constar que: "La Minoría Catalana mantiene todas sus enmiendas que no hayan sido expresamente adoptadas por la ponencia y hace constar que considera el texto del Proyecto de Ley de Financiación de las Autonomías, resultante del informe y a pesar de los esfuerzos realizados por los ponentes para hacerlo más aceptable, como altamente limitativo de las autonomías en general y de la autonomía catalana en particular". En: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.358.

²³⁶ En concreto, al llegar el texto en el Senado, varios senadores centristas presentaron un total de 58 enmiendas. El resultado de los trabajos en la ponencia de la cámara alta, fue un texto que, en palabras de Alfonso Guerra "acababa con la posibilidad de que las autonomías funcionasen en los aspectos económicos". La aprobación del nuevo texto en Comisión estaba prevista para el 18 de junio de 1980. La sesión, convocada para las nueve y media de la mañana, fue suspendida repetidas veces y no comenzó realmente hasta la una y media de la tarde. En esas cuatro horas se produjeron negociaciones entre el vicesecretario general del PSOE, Alfonso Guerra, y el secretario general de UCD, Rafael Calvo Ortega, en las que participó también el diputado centrista Francisco Fernández Ordóñez, autor principal de la LOFCA, junto a los senadores de UCD. Las negociaciones – no obstante la viva oposición de los senadores enmendantes – llevaron a la presentación y a la aprobación, en poco más de quince minutos, de un nuevo texto, que eliminaba gran parte de las modificaciones introducidas. Véase *El País*, 19 de junio de 1980.

de modificación que los diputados nacionalistas habían presentado en el Congreso, volviendo a perder todas y cada una de las votaciones.

Finalmente, la LOFCA fue aprobada el 10 de septiembre de 1980 con los votos favorables de UCD, PSOE y PCE y los votos contrarios de CD, andalucistas y nacionalistas catalanes, tanto de ERC como de CiU.

En sus líneas generales retomaba las previsiones contenidas en el estatuto de autonomía de Catalunya aprobado el año anterior, pero con algunas remarcables diferencias.

En lo referente a la autonomía financiera, las limitaciones impuestas a la posibilidad de establecer tributos y a la capacidad de contratar créditos y la existencia de una lista de tributos estatales imperativamente no cedibles hipotecaba de manera severa la posibilidad de un desarrollo futuro del sistema de financiación orientado a una mayor corresponsabilidad fiscal. Y, en lo referente a la generalización del sistema, además de no esclarecer del todo – amparándose en la fórmula de la interpretación “armónica”²³⁷ – la jerarquía de las normas referentes a la financiación de la autonomía catalana, forzaba la Generalitat a plantear la negociación con el gobierno central no ya en contexto bilateral, sino, a través del CPFF, en un contexto que sería obligatoriamente multilateral²³⁸.

En definitiva, los nacionalistas de CiU – recién y sorprendentemente llegados al gobierno de la Generalitat en la primavera de 1980 – en la batalla para el establecimiento de los mecanismos que regularían la financiación de la autonomía catalana, habían sufrido una derrota política sin paliativos. Inicialmente partidarios en el proceso estatutario de una

²³⁷ En realidad la discusión sobre el sentido de la interpretación armónica había enfrentado en varias ocasiones, a lo largo del debate en el Pleno del Congreso, centristas y nacionalistas, unos reclamando una toma de posición clara con respecto a la subsidiariedad de la LOFCA con respecto a los Estatutos, y otros defendiendo, de manera más o menos farragosa, la hipótesis de la interpretación conjunta como la única políticamente y jurídicamente viable. Así, en una de las fases del debate Miquel Roca había afirmado: “(...)nos da mucho miedo la interpretación armónica porque no sabemos exactamente que quiere decir, y porque se abre, a través de este cauce, algo que quiere decir que si existe contradicción no la queremos, y si no existe contradicción y lo que prevalece es el estatuto, nos gustaría que los demás estatutos, en muestra de solidaridad, pudieran tener lo mismo que nosotros”. Y el diputado Fernández Ordóñez había contestado: “Esta ley no puede ser concebida, de ninguna manera como derecho supletorio. (...) Ni los estatutos ni la ley de Financiación tienen alcance privativo, excluyente o exclusivo en materia de competencia financiera. (...) Por ello, es mucho mejor la fórmula de la hermenéutica o la interpretación armónica que no la clásica de los ‘sin perjuicio’ a que nos tienen habituados otros textos y que tantas complicaciones han producido”. Véase: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 pp.450.451.

²³⁸ Con respecto a este punto, también recurrente a lo largo del debate, en cambio, el partido de gobierno había sido claro y contundente. Así se expresaría sobre el tema el centrista Fernández Ordóñez: “(...) no podemos, en primer lugar, caer en el error de creer que el sistema financiero puede articularse sólo a través de relaciones bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Porque es necesario algo que dote de sentido global a este sistema financiero. Un estado es, por definición, algo multilateral, no unilateral. (...) Las Comunidades autónomas no son islas que están unidas al continente del Estado sólo por los istmos de los Estatutos de Autonomía. Esto no es un estado. Un estado no es una suma de relaciones bilaterales, no es solamente una suma de estatutos de autonomías”. Véase: MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982 p.385.

solución “a la vasca”, habían tenido que asumir un sistema de financiación mixto que limitaba la autonomía financiera y prácticamente hacía desaparecer del todo la reivindicada autonomía fiscal. Y, en la negociación de la LOFCA, se habían quedado solos en defender una preeminencia clara de las normas establecidas en la carta estatutaria y, sobre todo, la posibilidad de una negociación diferenciada con respecto a las otras comunidades autónomas. En otras palabras, justo en el momento en que se disponían a poner en marcha la construcción de la administración autonómica tendrían que contar, en un aspecto tan fundamental como el de la financiación, con instrumentos que ni habían contribuido a perfilar ni consideraban adecuados. Ya se verá como y cuanto esta circunstancia pesará en las varias etapas de la larga negociación con el gobierno central.

3.3 La financiación en el período transitorio (1980-1986)

No obstante, como se vio, la LOFCA había finalmente dado concreción normativa extensible a todas las comunidades a los mecanismos de cálculo que habían de presidir la financiación durante el período transitorio, no fue fácil llegar a la puesta en práctica de dichos mecanismos.

La negociación fue especialmente dura en el caso de Catalunya. Para 1980 – como era natural dado que la LOFCA entraría en vigor sólo a finales de año – se había prorrogado la metodología para la determinación del coste presupuestario de las funciones y servicios transferidos por el Estado ya utilizada en el período preautonómico, elaborada no por el CPFF sino por la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público, y, en un segundo momento, negociada con la Comisión Mixta.

Ya vigente la LOFCA, en 1981, la Generalitat se había dispuesto a preparar la negociación con el gobierno central según los términos que había finalmente marcado la ley. Así, a principio de 1981, la parte catalana de la Comisión Mixta de Valoraciones había empezado a trabajar en la redacción de un anteproyecto de ley de cesión de tributos para la Generalitat – que será finalmente aprobada en 1982 – y en el establecimiento de unos primeros criterios para la valoración de los servicios transferidos.

Sin embargo, el 23-F, y el proceso de concertación autonómica que siguió pusieron gravemente en entredicho las esperanzas del gobierno catalán de poder llegar rápidamente a un acuerdo.

Como es sabido, el ya famoso *Informe de los Expertos*, que sirvió de guión para la firma de los pactos autonómicos firmados por UCD y PSOE y que en gran parte constituía el núcleo de la que poco después sería la LOAPA, contenía toda una parte referente a la financiación de

las comunidades autónomas, y más en concreto, al método de cálculo del porcentaje de participación de las CA en los ingresos estatales.

El método sugerido por los expertos, que se conoció pronto como “coste efectivo” fue finalmente aprobado por el CPFF en febrero de 1982²³⁹. Al menos aparentemente, seguiría de manera literal cuanto establecido por la ley orgánica de dos años antes: se tendrían que evaluar los costes de los servicios transferidos a las comunidades y ceder una cantidad de recursos equivalentes para que éstas pudieran seguir proporcionando el servicio.

Desde un punto de vista matemático, la fórmula de cálculo se podía simplificar de la siguiente manera:

$$P_t = \frac{C_{t-1} - T_{t-1}}{I_{t-1}}$$

Donde

P_t = porcentaje de participación para una CA para el año t

C_{t-1} = Coste efectivo de los servicios transferidos a la comunidad valorados en el año $t-1$

T_{t-1} = Rendimientos procedentes de los tributos cedidos, obtenidos en la Comunidad en el año $t-1$

I_{t-1} = Ingresos impositivos del Estado, excluidos los rendimientos de los tributos susceptibles de cesión.

En líneas generales, el método primaría el principio de suficiencia, en detrimento del principio de autonomía financiera y del de responsabilidad fiscal. Pero sobre todo – dejando de lado los efectos del método en el medio periodo, que serán analizados más adelante – la fórmula barajada por los expertos había voluntariamente omitido una parte del sentido substancial de las disposiciones contenidas en la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de Catalunya²⁴⁰: no se contemplarían en la composición del coste efectivo los gastos de inversión nueva. Utilizando una ejemplificación que se puso de moda en aquel momento, en el caso de la transferencia de los servicios de enseñanza, por ejemplo, el

²³⁹ Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, BOE 31 de mayo de 1982. Este acuerdo se firmó en una reunión en que Catalunya no fue representada por nadie, puesto que el Conseller Trias Fargas había excusado su presencia. Se aprobó con todos votos a favor excepto el del consejero de economía de Euskadi que el acuerdo constituía una intromisión en la metodología de determinación del “cupo”. Véase M. VILALTA i FERRER: “El finançament de la hisenda autonòmica i local” en: M. CAMINAL: *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid: 1998 p.371.

²⁴⁰ Según los puntos 1 y 2 de la Disposición Transitoria III: “1. Fins que s'haurà completat el traspàs dels serveis corresponents a les competències fixades a la Generalitat per aquest Estatut, l'Estat garantirà el finançament dels serveis transferits a la Generalitat amb una quantitat igual al cost efectiu del servei a Catalunya en el moment de la transferència. 2. Per tal de garantir el finançament dels serveis esmentats, es crea una Comissió Mixta paritària Estat-Generalitat, que adoptarà un mètode encaminat a fixar el percentatge de participació previst a l'apartat 3 de l'article 44. El mètode a seguir tindrà en compte tant els costos directes com els costos indirectes dels serveis, i també les despeses d'inversió que corresponguin”. La LOFCA había integralmente retomado el precepto en los puntos 1 y 2 de su Disposición Transitoria I.

estado se empeñaba a pagar el coste de los sueldos de los profesores ya en plantilla – la así llamada inversión de reposición –, pero no el de las eventuales nuevas incorporaciones.

Así las cosas, la Generalitat de Catalunya había decidido desertar la reunión del CPFF en el cual había sido aprobado el método de cálculo. Sin embargo, pocos días después de la reunión, los representantes catalanes accederían a llegar a un acuerdo con el Ministro García Añoveros y aceptarían el método pactado²⁴¹.

La razón de esta aparente mutación de posición, se tiene que buscar fundamentalmente en dos direcciones. Por un lado, la Generalitat comprendía que el gobierno sería fundamentalmente inamovible con respecto a este punto. Si bien es verdad que los diputados de CiU, desde 1979 habían sido decisivos a la hora de mantener en vida los ejecutivos centristas, los nacionalistas catalanes tenían la conciencia de que la situación política seguida al 23-F y el desarrollo de la concertación autonómica garantizaría a la UCD, en estos temas, el firme apoyo del PSOE. Por lo tanto, una negativa a aceptar el acuerdo por parte de CiU no habría tenido consecuencias políticas de calado.

Por el otro, la Generalitat se había avenido a firmar porque, a pesar de todas sus limitaciones, el método permitía una financiación adicional para las Comunidades autónomas derivada de lo que se llamó a partir de aquel momento el “efecto financiero”. Este fenómeno, consistía en una sobrefinanciación de las autonomías derivada del hecho de que los ingresos estatales procedentes de tributos no cedidos crecían más rápidamente que los gastos que componían el coste de los servicios transferidos, puesto que éstos se calcularían tomando como base de referencia no ya el año en curso sino el año anterior a la transferencia del servicio (en la fórmula, el año $t-1$). Al diferir el ritmo de evolución de ingresos y gastos, siendo mucho más elevado el primero, las comunidades recibirían, a la práctica, más recursos de los estrictamente necesarios a cubrir el coste de los servicios transferidos. Así que, en el anunciado, y ya palpable clima de regresión autonómica – la LOAPA sería aprobada sólo pocos meses después – los dirigentes nacionalistas habían percibido el peligro de despreciar una oportunidad que hubiera podido revelarse sólo poco tiempo después como altamente ventajosa. En otras palabras, aunque los representantes catalanes discrepaban en el mérito de la fórmula, considerándola discriminatoria para las autonomías y contraria a cuanto establecido en el Estatuto y en la LOFCA, en términos cuantitativos la existencia del efecto financiero paliaría los defectos del sistema y garantizaría en todo caso la posibilidad de avanzar en el terreno de la transferencia de servicios.

²⁴¹ La reunión se celebró el 25 de febrero de 1982.

El acuerdo alcanzado – extendido en los meses siguientes a las otras autonomías²⁴² –, llevó incluso el gobierno central a presentar y aprobar – en marzo de 1982 – un proyecto de ley a través del cual se fijaba el porcentaje de participación establecido según pactado en la reunión del febrero, pero la disolución de las cámaras y la celebración de elecciones impidió que el proyecto llegara a cumplir con su iter parlamentario.

La victoria socialista del octubre de 1982, en la fase más polémica del proceso desatado con los pactos autonómicos, en cierta manera dio la razón a aquellos dirigentes nacionalistas que más habían presionado por aceptar el acuerdo del febrero: en una reunión de la comisión mixta de valoraciones celebrada a principio de 1983, los negociadores del nuevo gobierno socialista hacían saber que consideraban el método pactado por el gobierno centrista y la Generalitat de Catalunya pocos meses antes como inaplicable porque repleto de “errores materiales”. El ejecutivo encabezado por Jordi Pujol había protestado de manera formal por la actitud del nuevo gobierno, pero no había obtenido resultado alguno. La situación de conflicto y de incomunicación entre las dos administraciones se prolongó prácticamente a lo largo de todo el 1983. Finalmente, el nuevo ejecutivo socialista, fuerte de la arrolladora mayoría absoluta de la cual disponía, a principio de 1984 propiciaría en el seno del CPFF una vuelta al método del coste efectivo pactado en febrero de 1982, aunque con una importante diferencia. Ahora se tomaría como año base para el cálculo del coste de los servicios ya no el año anterior al de la transferencia, sino el año en curso. Esta nueva metodología – que se acabó denominando del *porcentaje deslizante* – acabaría con la posibilidad de que se produjera un efecto financiero importante, ya que la actualización anual de la composición de los costes comportaría una progresiva reducción entre su tasa de crecimiento y la de los ingresos generales del estado²⁴³. Con esta medida y con la aprobación, unos meses antes, de una normativa que permitía la cesión de tributos a las CA²⁴⁴, el nuevo gobierno había dado muestra de querer abordar con energía el problema de la generalización y de la estabilización de una parte importante del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

²⁴² Entre el febrero de 1982 y el junio de 1983 firmaron el acuerdo Galicia, Cantabria, Asturias, Andalucía, Murcia, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla la Mancha, La Rioja, Baleares, Extremadura, Castilla León y Madrid.

²⁴³ La fijación de los porcentajes según el método acordado en el CPFF, se establecería por ley – así como establecía el art. 13 de la LOFCA – a través de la Ley 43/1984, de 13 de diciembre, de Porcentajes de Participación en 1984.

²⁴⁴ Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos.

Calendario de cesión de impuestos a las comunidades autónomas de régimen común

Comunidad Autónoma	Patrimonio	Sucesiones y donaciones	Transmisiones patrimoniales	Actos jurídicos documentados	Tasa sobre juego
Andalucía	1984	1984	1984	1988	1984
Aragón	1984	1984	1984	1988	1984
Asturias	1986	1986	1986	1988	1986
Baleares	1986	1986	1986	1988	1986
Canarias	1984	1984	1984	1988	1984
Cantabria	1986	1986	1986	1988	-
Castilla y León	1985	1985	1985	1988	1985
Cast. La Mancha	1985	1985	1985	1988	1985
Catalunya	1982	1982	1982	1988	1982
C.Valenciana	1984	1984	1984	1988	1984
Extremadura	1984	1984	1984	1988	1984
Galicia	1984	1984	1984	1988	1984
Madrid	-	1990	1990	1997	1990
La Rioja	1986	1986	1986	1988	1986

Fuente: BADESPE, Institutos de Estudios Financieros, Madrid: 2001.

Total de coste efectivo de los servicios traspasados a las CA (MPTA de 1985)

Ministerios	Justicia	Hacienda	Interior	MOPU	Educac.	Trabajo	Industria
Comunidades							
Andalucía	1853.7	1462.7	182.7	6184.4	106852.2	6605.6	423.4
Aragón	457.6	1449.6	42.0	3179.0	-	619.3	125.9
Asturias	555.7	15.6	14.4	2174.5	-	295.8	96.2
Baleares	4.4	7.4	12.2	1708.8	-	181.8	61.1
Canarias	742.4	161.8	62.4	3084.9	30752.4	859.0	125.8
Cantabria	77.5	8.9	13.4	1021.5	-	231.9	1.5
C. León	989.2	541.8	129.1	63.64.5	-	1273.9	405.6
C La Mancha	368.7	250.3	41.8	4430.2	-	856.9	161.0
Catalunya	3178.5	894.8	96.2	6025.6	83576.3	3146.8	458.3
Extremadura	347.3	101.0	19.1	1558.7	-	1232.6	62.4
Galicia	648.1	629.8	70.7	3645.2	47124.0	1957.6	251.5
Madrid	2129.7	96.0	11.0	5530.1	-	3569.8	282.1
Murcia	232.8	10.2	11.6	975.3	-	373.6	52.4
La Rioja	90.5	8.3	12.7	575.9	-	145.6	39.1
Valencia	1208.2	961.5	104.4	2850.3	56310.0	2055.9	146.5
Total Ministerios	12884.3	6599.7	823.5	49309.0	324614.0	23406.1	2692.9
%Ministerios	2.3	1.2	0.1	9.0	59.1	4.3	0.5

Fuente: Elaborac. propia a partir de J. RUIZ HUERTA: *Estado federal/ estado regional* Dip. Salamanca: 1986

Financiación de las CA en el periodo transitorio (1986)*

Comunidad	MPTA	PTA/h
Andalucía	267492.2	39396
Canarias	63743.2	43469
Catalunya	167.055.6	27942
Galicia	108867.9	38274
Valencia	109254.1	29270
Total CA art.151	716413.0	34423
Aragón	21912.9	18503
Asturias	12596.4	11326
Baleares	7136.2	10480
Cantabria	6952.3	13302
Cast.León	52552.3	20351
Cast.La Mancha	34560.5	20624
Extremadura	26938.3	24795
Madrid	41967.7	8779
Murcia	9850.9	9784
La Rioja	4208.8	16186
Total CA art.143	218676.3	14684
TOTAL	935089.3	26190

*Se incluye el porcentaje de participación, los tributos cedidos, el FCI, las subvenciones para enseñanza y las otras subvenciones incluidas en la financiación incondicionada.

Fuente: Acuerdo de financiación de las CA para el periodo 1987-1991.

Sin embargo, para la Generalitat, que había accedido a firmar el acuerdo de 1982²⁴⁵ sólo por la existencia del efecto financiero, las medidas implementadas por el nuevo gobierno socialista y su reiterada voluntad de abordar el problema de la financiación desde un punto de vista general, representaron, en términos de iniciativa política, un duro golpe. Pero quizás todavía más dura había resultado la paralización de las negociaciones vivida a lo largo de buena parte de 1983, paralización que – unida a la falta de la liquidación de las valoraciones de los servicios transferidos a la administración catalana en los años 1981, 1982, y 1983 - había materialmente llevado a amenazar la misma posibilidad de presentar presupuestos viables para 1984.

Así finalmente, el ejecutivo autonómico catalán – después de una tensa y larga entrevista entre Pujol, González, el ministro Boyer y el subsecretario Sevilla - había preferido ceder, aceptando de participar en los trabajos del CPFF. Como resultado de la negociación, la Generalitat se empañaba en firmar el acuerdo que consagraba el nuevo método del *porcentaje deslizante* y el gobierno central aceptaría de liquidar rápidamente las valoraciones de los servicios transferidos a la administración catalana en los años 1981, 1982, y 1983.

²⁴⁵ Véase J.M. CULLELL: *El finançament autonòmic de Catalunya* Curial, Barcelona 1987, pp.26-27.

La firma del acuerdo, si bien había podido cerrar una de las fases más conflictiva de las relaciones entre las dos administraciones, dejaba detrás de él toda una serie de problemas.

En primer lugar, más en general, desde un punto de vista cuantitativo, había condenado las autonomías a una financiación modesta en términos absolutos. Esta circunstancia era especialmente grave en el caso de autonomías con altos techos competenciales y en plena expansión como Catalunya, ya que finalmente se había consolidado el principio según el cual en el coste efectivo sólo se computarían las inversiones de reposición y no los gastos de inversión nueva.

En segundo lugar, la adopción del método del *porcentaje deslizante* - revisable cada año - si se prestaba mejor al seguimiento directo del proceso de transferencia de las competencias, eliminaba la posible sobrefinanciación vía efecto financiero para las autonomías, rompía el principio del automatismo del sistema y obligaba a extenuantes negociaciones cada año.

En tercer lugar, la cristalización de la fórmula del coste efectivo, en los términos en que se había fijado, tendría como efecto colateral - pero no secundario en cuanto a su envergadura - de desincentivar una buena y responsable gestión de los tributos cedidos. En efecto, si se mira a los componentes de la fórmula de cálculo, los rendimientos para los tributos cedidos constituían una cantidad que se tenía que restar del total. En otras palabras, cuanto menos las autonomías recaudaban de los tributos a ellas cedidos, más recibirían de los ingresos del estado. Si esto podría no tener efectos importantes con respecto a la cantidad total de los recursos a transferir, sí que los tendría con respecto a la misma *cultura fiscal* de las instituciones autonómicas, que durante un largo período arrastraron profundas dificultades para emanciparse de los tics propios de un modelo fuertemente basado en las subvenciones.

Y, finalmente, la infrafinanciación que consagraba el método, obligó la mayoría de las comunidades - y Catalunya entre ellas - a recurrir a la utilización de otros mecanismos de financiación. Si una parte de los recursos necesarios procedieron finalmente de la creación de deuda pública, la mayoría de los recursos necesarios a los gastos de inversión procedieron del FCI -constituido en 1981 gracias a un acuerdo del CPFF y normativizado finalmente en 1984²⁴⁶- y de las subvenciones directas del estado. Esta circunstancia produjo dos importantes consecuencias. Por un lado, desvirtuó totalmente el sentido que la misma Constitución había otorgado al FCI, impidiendo su correcta utilización. Y, por el otro, impidió que las comunidades autónomas pudieran decidir libremente como y cuanto

²⁴⁶ Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, BOE de 10 de noviembre 1981 y Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, BOE, nº80, de 3 de abril de 1984.

destinar a sus gastos de inversión, ya que las subvenciones directas, en su enorme mayoría, eran subvenciones condicionadas.

En todo caso y, a pesar de las limitaciones ahora mencionadas, el desbloqueo de la negociación había contribuido a evitar una peligrosa parálisis de la actividad de traspaso de las competencias, que no obstante las dificultades políticas y financieras no se había detenido²⁴⁷.

Por otra parte, en Catalunya, el desarrollo de la polémica había evidenciado como la voluntad de avanzar rápidamente en la configuración de la nueva administración y de llenarla de contenidos fuera en esta fase una exigencia compartida por todos los partidos políticos catalanes, como había demostrado la unanimidad con la cual vinieron adoptándose las reivindicaciones de traspaso de competencias en el seno de la parte catalana de la *Comissió Mixta Estado-Generalitat*²⁴⁸.

Esta unanimidad interna a la *Comissió*, no cambió ni siquiera después del golpe del 23-F, del duro conflicto que en Catalunya desató la aprobación y la sucesiva anulación de la LOAPA, y finalmente de la victoria por mayoría absoluta del PSOE.

Más complejo es el discurso relativo a las valoraciones que, en el mérito, los distintos partidos catalanes hicieron sobre el sistema de financiación del "coste efectivo". En general, se puede decir que todo el espectro político catalán considerase negativamente el método finalmente adoptado.

Si el PSUC lo criticaba por ser insuficiente y poco equitativo y ERC reclamaba un tipo de financiación similar a la de Euskadi y Navarra, las dos mayores fuerzas, PSC y CiU tuvieron posiciones relativamente más matizadas.

El PSC, aunque mantuviera una línea de elaboración teórica autónoma del PSOE sobre el tema de la financiación autonómica²⁴⁹, que valorizaba el principio de autonomía y responsabilidad financiera de las haciendas de las comunidades y por lo tanto imaginaba un sistema radicalmente diferente de lo del "coste efectivo", se encontró en la difícil posición de no poder (y, en cierta medida no querer) criticar a fondo las medidas de un gobierno formado, al fin y al cabo, por compañeros de partido. La "incomodidad" del PSC respecto a las medidas adoptadas por los gobiernos de Felipe González en tema de financiación

²⁴⁷ Entre 1981 y 1984, entre otras, fueron transferidas a la Generalitat las competencias en materia de: patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda, ganadería y producción agrícola, promoción de la mujer, energía; Seguridad social, régimen de asociaciones, prensa y publicidad, radiodifusión y televisión, disciplina del mercado, medio ambiente, defensa del consumidor, administración penitenciaria.

²⁴⁸ Véase M. VILALTA FERRER: "El finançament..." ob. cit p. 370

²⁴⁹ Véase LLARMET y A. CASTELLS: "Autonomía y financiación" en: *El País*, 5,7 y 8 de junio de 1985 y LLARMET, A. CASTELLS, J.COLOM y ROBIOLS: *El finançament autonòmic. Contribucions a un debat* Edicions 62, Barcelona: 1985.

autonómica, fue una constante que se presentó a lo largo de toda la década siguiente y trajo consigo muchos conflictos originados sea por las acusaciones de “sucursalismo” que el PSC recibió por parte de sus adversarios políticos, sea por las no siempre fáciles relaciones entre PSC y PSOE, y sea, finalmente, por las discrepancias dentro del mismo partido de los socialistas catalanes.

La posición política de *Convergència i Unió*, en cambio, pareció en esta fase ser influida en manera determinante por dos factores, uno ideológico y el otro, más genuinamente de estrategia política.

En primer lugar, la coalición nacionalista confirmaba la preeminencia en su interior de una orientación ideológica pragmática. No obstante tanto CDC como *Unió Democràtica* habían sostenido a lo largo del proceso de redacción del estatuto soluciones radicalmente diferentes de las que finalmente acabaron por plasmarse en el título III del Estatut y sobre todo había destacado poco después por ser el grupo más crítico con la LOFCA, las críticas más duras al método del “coste efectivo” llegarán de los nacionalistas sólo a partir de la definitiva institucionalización del método en el bienio 1983-84, cuando empezó a demostrarse el agravio comparativo que la “fórmula” configurada por el ministro socialista Miguel Boyer representaba para las arcas catalanas.

En segundo lugar, CiU era coalición de gobierno en Catalunya y tenía como reto principal lo de construir y consolidar la nueva administración autonómica.

Conseguir este objetivo parecía en esta fase absolutamente prioritario para los dirigentes nacionalistas. En este sentido, un sistema de financiación que se basaba en las subvenciones y ahorra los “costes políticos” ligados a las políticas de imposición fiscal, mientras fuera capaz de cubrir el traspaso de competencias, podía ser incluso *rentable*.²⁵⁰

En definitiva, el “periodo transitorio” se caracterizó por el choque entre una autonomía catalana dinámica, substancialmente unitaria y voluntariosa de implantarse y un sistema de financiación incierto, provisional e insuficiente.

El método del “coste efectivo” será criticado, con diferentes tonos y por diferentes razones por todas las fuerzas políticas en 1985, cuando, al cumplirse el sexto año de vigencia del estatuto, según la letra del mismo y de la LOFCA, se abriría el debate sobre el sistema de financiación definitivo.

²⁵⁰ En este sentido, véase: P. VAN HOUTEN: “Fiscal autonomy and party politics in Catalonia” PSA Conference, University of Leicester: 2003 p.15, inédito.

3.4 El acuerdo para la financiación definitiva: un sistema fundamentado en las transferencias.

La necesidad de una revisión y estabilización del sistema de financiación, fue objeto de varios y repetidos posicionamientos de las fuerzas políticas catalanas ya a partir de 1984.

De hecho, el desbloqueo de las negociaciones con el gobierno socialista, y las muestras de disponibilidad de la Generalitat, que a fin de cuentas había aceptado un método que ninguno de los partidos catalanes – incluso, en buena parte, el PSC – consideraban suficiente y válido, provocó una cierta distensión de la situación política general que permitió a las instituciones autonómicas encarar el debate en vista de la revisión del sistema – prevista para 1985 – con grande determinación.

La Generalitat, en este sentido, había intentado llegar al debate con el máximo de respaldo político, social e incluso académico, renunciando, al menos en una primera fase, a situar al centro de sus reivindicaciones el problema de la cantidad de los recursos. A lo largo de toda la polémica que había enfrentado el ejecutivo autonómico al gobierno central en 1983, la fuerza de las reivindicaciones catalanas había sido contrarrestada – con o sin razón – con una potente ofensiva del PSOE que había, en más de una ocasión, hablado de una cierta insolidaridad de Catalunya con respecto a las otras autonomías. Dejando de lado el peso de las razones de los dos gobiernos enfrentados en aquella polémica, parece interesante observar como, por parte de la Generalitat aquella experiencia había sido interiorizada y había llevado sus dirigentes a la convicción que ahora se haría necesario plantear la cuestión – al menos en una primera fase –, de manera radicalmente diferente²⁵¹.

Así, la Generalitat optaba por una nueva estrategia, basada sobre tres ejes fundamentales y orientada a fortalecer sus posiciones en vista de la negociación.

En primer lugar, optaba situar el problema de la financiación catalana en un horizonte científico y políticamente más amplio, referido a todas las comunidades autónomas, en el intento de generalizar el peso de sus reivindicaciones. En este sentido, ya en abril 1984, después de la arrolladora mayoría absoluta conquistada por CiU, el Parlament de Catalunya había aprobado una resolución que –por unanimidad– pedía al Govern de elaborar un Libro Blanco que analizara no sólo la financiación de la Generalitat de Catalunya sino más en general la financiación de todas las Comunidades Autónomas. El estudio, compilado por personalidades de alto perfil científico, será publicado y presentado en el Parlament más de un año más tarde, en mayo de 1985²⁵².

²⁵¹ Véase J.M. CULLELL: *El finançament autonòmic de Catalunya* Curial, Barcelona: 1987, pp.63 y ss.

²⁵² DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES: *Llibre blanc del govern de la Generalitat de Catalunya sobre el finançament autonòmic* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1985.

En segundo lugar, buscaría, en el horizonte institucional catalán, el máximo respaldo por parte de todas las fuerzas políticas. Como ya se vio, posiblemente los partidos catalanes tuvieran opiniones bien diferentes con respecto al mérito del método de financiación. Sin embargo, pero, compartían una opinión fuertemente negativa con respecto al modelo vigente y a la necesidad de buscar soluciones que contribuyeron a superar la precariedad vivida hasta entonces. En este sentido, se potenciarán, a lo largo de todo el 1984, las tomas de posiciones oficiales a favor de la revisión del modelo tanto en la parte catalana de la Comisión Mixta de Valoraciones, como en el Parlament.

Y, finalmente, a través de diversos cauces – en el parlamento, en los medios de comunicación, en las reuniones de la Comisión Mixta – por parte de los representantes del ejecutivo autonómico se insistió en el hecho de que la revisión del sistema además de ser un problema político, representaba un genuino problema jurídico. En otras palabras, la Generalitat extremaría sus esfuerzos en subrayar que, puesto que el Estatut d'Autonomia de Catalunya como la LOFCA indicaban en 1985 el término último para iniciar una negociación para la adopción de un sistema de financiación definitivo, la revisión del sistema no se configuraba sólo como una necesidad política, sino también como la exigencia de no violar normas.

Con estas premisas, el gobierno de la Generalitat se disponía, a principio de 1985, a reivindicar el inicio oficial de las negociaciones para el sistema definitivo.

En enero, la parte catalana de la Comisión Mixta enviaría al gobierno central una petición formal en este sentido y, poco más tarde, en febrero presentaría a Madrid un primer documento en el cual se fijaban las líneas generales de lo que debía ser – en su opinión – el nuevo modelo de financiación. El ejecutivo socialista, substancialmente pasaría por alto las peticiones catalanas, limitándose a responder que éstas serían tomadas en consideración en una futura reunión del CPFF e insinuando que no sería hasta 1986 que se podría abrir el proceso de negociación formal.

La poca consideración demostrada por el Gobierno central hacia el documento presentado en febrero, y, sobre todo la velada alusión a una postergación de la negociación al año siguiente, provocaría un cierto cambio de estrategia por parte de la Generalitat, que decidió finalmente extender el debate fuera de las sedes técnicas y políticas y llevarlo directamente al terreno de la opinión pública, catalana y española, en el intento de forzar un compromiso más firme por parte del ejecutivo de Felipe González.

Así, en el abril de 1985, la Generalitat publicaba en los periódicos catalanes una “publicidad institucional” orientada a la información de los ciudadanos respecto a la situación de la

financiación autonómica y al “saldo fiscal” catalán respecto a España²⁵³, reivindicando un cambio en el sistema de financiación e ilustrando el agravio comparativo que Catalunya sufría con el sistema vigente.

La iniciativa no pasó nada desapercibida. El mismo ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra Salcedo, intervino con un largo artículo publicado en las páginas de *La Vanguardia*²⁵⁴ estigmatizando la iniciativa del gobierno de Pujol. Al artículo del ministro siguió una intervención²⁵⁵ en el mismo diario del Conseller de Finanzas de la Generalitat J.M.Cullell en que se defendía el carácter informativo y no partidista de la campaña. Dos días más tarde el ministro volvía a intervenir desatando una polémica que duraría varios meses, y en la cual intervendrán varios miembros del gobierno de González y prácticamente la totalidad de los partidos catalanes y de los dirigentes autonómicos de todo el estado.

Ríos de tinta relataron casi diariamente las declaraciones cruzadas de los varios dirigentes que apelaban ahora a la necesidad del cumplimiento de la ley²⁵⁶ ahora a la necesidad de experimentar modelos alternativos de financiación, recogiendo otras experiencias europeas, ahora a la necesidad de no sofocar el naciente proceso autonómico, ahora finalmente subrayando la necesidad de reducir el déficit del estado.

En este contexto, hay unos elementos que vale la pena subrayar.

En primer lugar que el intento llevado a cabo por la Generalitat de generalizar el problema de la revisión del sistema de financiación y ponerlo al centro de la agenda política tuvo substancialmente éxito. La reivindicación de un sistema definitivo y único para todas las autonomías pareció ser compartida desde el principio por todas las comunidades²⁵⁷. Esto podría representar el acto de nacimiento de una “clase política autonómica” en la cual los políticos catalanes ocupaban un lugar de primera relevancia, que en los años siguientes tomará cada vez más conciencia de sí misma y representará una de las novedades más importantes de todo el cuadro político del estado español.

En segundo lugar, que el amplio debate que se hizo público a través de los medios de comunicación enseñó, dentro de la nueva clase política autonómica, alianzas nuevas e inusuales. Catalunya se vio unida en la polémica del bienio 1985-1986 con comunidades aparentemente muy diferentes de ella (y entre sí) como Andalucía, Comunidad Valenciana,

²⁵³ Véase *La Vanguardia y Segre*, 14 de abril de 1985.

²⁵⁴ Véase *La Vanguardia*, 22 de abril de 1985

²⁵⁵ Véase *La Vanguardia*, 24 de abril de 1985

²⁵⁶ Véase *La Vanguardia*, 26 de abril de 1985

²⁵⁷ En junio, los representantes de los parlamentos de todas las comunidades, en un encuentro a Valencia subrayaron unánimemente la importancia de un nuevo sistema de financiación que garantizara la autonomía financiera. Véase *AVUI*, 8 de junio de 1985

Madrid, y Galicia. Estas comunidades, desfavorecidas por el sistema de financiación entonces vigente, compartían la necesidad de avanzar rápidamente en la construcción de sus instituciones, independientemente de su condición de autonomía de vía lenta o de vía rápida.

Y, finalmente, para lo que se refería en concreto al sistema político catalán, no obstante la dureza de la polémica la reivindicación de una solución definitiva al problema de la financiación se siguió configurando como una reivindicación substancialmente unitaria.

Las votaciones de la parte catalana de la Comissió Mixta y de muchas resoluciones presentadas en el Parlament a lo largo de 1985, que pedían el cumplimiento del art.45 del Estatut tuvieron todos resultados unánimes y favorable²⁵⁸. Se trató, en buena medida, de un esfuerzo unitario que en cierto modo recordaba los primeros años de la transición. No obstante hubo más de un conflicto, en 1985 el sistema de financiación parecía percibirse todavía como un elemento básico del nuevo sistema político catalán, más bien como un medio para que las normas del juego fijadas entre todos —o sea, el Estatut— pudieran hacerse realidad y, por eso, merecedor del más amplio acuerdo.

Pero debajo de los “gritos” de la prensa, que entre amenazas de “restituir” competencias cedidas²⁵⁹ y anatemas sobre el déficit público²⁶⁰ anunciaban también varias y diferentes propuestas de reorganización del sistema, en el ámbito de la negociación política, se discutió básicamente de cifras, más que de métodos.

La negociación en las sedes formales, que había tenido una larga, pública y polémica interrupción a lo largo de todo el 1985, se reemprendió finalmente en otoño de 1986, después del referéndum sobre la permanencia del estado español en la OTAN y la celebración de unas elecciones generales que habían marcado la derrota inapelable del reformismo de marca roquista y una nueva mayoría absoluta del PSOE.

Finalmente, el 7 de noviembre de 1986, después de la presentación de tres diferentes proyectos por parte del gobierno central²⁶¹, las Comunidades acordaban con éste, en el

²⁵⁸ Véase *El Periódico*, 27 julio de 1985. En particular, en octubre de 1985, el Parlament aprobaba por unanimidad una resolución fuertemente crítica según la cual: “El Parlament de Catalunya constata les greus insuficiències i mancances del sistema de finançament vigent a Catalunya durant el període transitori i la urgent necessitat de revisar aquest sistema d'acord amb allò que estableix l'article 45 de l'Estatut d'Autonomia i l'article 13 i la Disposició Transitòria Primera de la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes, i en aquest sentit acorda: 1. Instar al Govern Central a accelerar les negociacions per tal que dins de l'any 1986 sigui possible l'aplicació d'unes noves clàusules financeres que donin compliment a les disposicions estatutàries. (...)4. Que el nou model de finançament es basi en els criteris de suficiència de recursos, autonomia de la despesa i solidaritat i en garanteixi l'automatisme”. Resolució 51/II, de 10 de octubre de 1985.

²⁵⁹ Véanse las declaraciones del Presidente Pujol a *La Vanguardia* de 18 de julio de 1985, después de la presentación del balance del primer año de segundo mandato.

²⁶⁰ Véase la entrevista al Ministro Félix Pons en *ABC* de 8 de septiembre de 1985.

²⁶¹ Véase *El País*, 24 de octubre de 1986

seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un nuevo método de financiación válido para el quinquenio 1987-1991, que habría de corregir las disfunciones y problemas observados en el periodo transitorio. El acuerdo sería ratificado por la Comisión Mixta de Valoración Estado-Generalitat con el único voto contrario de Emili Gasch, representante del PSUC.

El acuerdo configuró un sistema definitivo que determinaba la financiación de las CA no ya sobre la base de la disposición transitoria I de la LOFCA, sino sobre la base del artículo 13 de la norma, relativo a la fijación del porcentaje de participación de cada Comunidad a los ingresos del estado. Así el porcentaje se desconectaba finalmente del coste efectivo del servicio pasando a negociarse sobre la base de las variables socio-económicas recogidas en el referido artículo 13 LOFCA y en el art.45 del EAC: población, esfuerzo fiscal en el IRPF, inversa de la renta real, cantidad equivalente a la aportación proporcional que correspondía a las CA por las cargas y los servicios que el estado seguía asumiendo como propios.

El nuevo sistema, en concreto, distinguía entre dos grandes bloques de transferencias financieras mediante las cuales la administración del estado proporcionaba recursos a las comunidades autónomas.

Un primer bloque, de cantidad más reducida, estaría compuesto por las transferencias de carácter condicionado y se constituiría a partir de las subvenciones del FCI, de las subvenciones directas a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Una parte importante de estas transferencias se referiría a las subvenciones para garantizar la gratuidad de la enseñanza.

Y, un segundo bloque - de más significación cuantitativa - estaría constituido por las transferencias financieras de carácter incondicionado, que tendrían la finalidad de dotar las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos y para realizar inversiones nuevas.

Este bloque se sustanciaría a partir de la definición de una masa total de los recursos a transferir, que era correspondiente a la suma de los recursos que el sistema anterior había proporcionado en el último año de funcionamiento (1986) más una cuarta parte de las dotaciones del FCI y toda una serie de subvenciones situadas al margen del sistema.

Definida la masa total, se procedería a la distribución de los recursos entre las CA según los criterios establecidos en el art.13 LOFCA, atendiendo además a su nivel de competencias y, dentro del mismo nivel, fundamentalmente al número de habitantes. A

todas las CA, se les garantizaba, como mínimo, los recursos obtenidos por el anterior sistema.

Y, finalmente, se procedería a la fijación de los porcentajes de participación por cada comunidad. Éstos eran la resultante de la proporción existente entre los recursos asignados a cada comunidad y el ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente), una nueva base de cálculo que incluía la recaudación por los tributos no cedidos y además las cotizaciones a la seguridad social y al desempleo deducida la aportación española al presupuesto comunitario.

Por otra parte, para garantizar la flexibilidad y al mismo tiempo el automatismo del sistema, el acuerdo fijaba una norma de evolución del ITAE (y, por consiguiente, de los porcentajes) que preveía que éste tuviera que representar como mínimo la evolución de los gastos del estado, y como máximo la evolución del PIB.

Del sistema transitorio al definitivo: porcentajes de participación

Comunidad	1986	1987
Andalucía	27.33	27.10
Aragón	2.57	2.44
Asturias	1.45	1.59
Baleares	0.84	0.94
Canarias	6.55	6.92
Cantabria	0.83	0.95
Castilla y León	6.49	5.66
Cast. La Mancha	4.28	3.87
Catalunya	16.90	18.84
C.Valenciana	11.01	11.34
Extremadura	3.40	2.91
Galicia	11.87	10.74
Madrid	4.88	5.00
Murcia	1.12	1.16
La Rioja	0.47	0.55
Total	100.0	100.0

Fuente: N. FERNÁNDEZ GÓMEZ: *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal* IEE Madrid: 1993 p.159

El tránsito del sistema transitorio al sistema definitivo, llevaría consigo mejoras importantes sobre todo con respecto a dos ámbitos. Por un lado favoreció sin duda alguna una mejor gestión tributaria de las CA, ya que al apartar de la fórmula de definición de los porcentajes los rendimientos de los tributos propios y cedidos y al considerarlos como recursos adicionales, se eliminaba por completo el efecto desincentivador que caracterizaba la fórmula del coste efectivo. Y, por el otro, la introducción del ITAE y de las normas

relativas a su evolución contribuyó a dar estabilidad y a la vez flexibilidad al sistema, dejando atrás las largas y extenuantes negociaciones anuales.

Pero sin embargo, el nuevo método no supuso grandes cambios en la misma estructura del modelo de financiación. No cambió sensiblemente la cantidad de recursos transferidos a las CA ya que éstas recuperarían los rendimientos procedentes de los tributos propios y cedidos, pro a la vez perderían contextualmente los recursos procedentes de los impuestos sobre bienes de lujo que hasta entonces habían percibido directamente. Éstos, con la entrada del estado español en la CEE fueron substituidos por el IVA, y sus rendimientos acabaron en las arcas del estado.

Pero sobre todo, lo que se mantenía invariado era el grado de dependencia de las haciendas autonómicas de la hacienda estatal. Las transferencias siguieron siendo el recurso fundamental a través del cual las administraciones autonómicas garantizaron sus servicios. Y si bien – como se vio - aumentó la masa global de transferencias incondicionadas y el grado de automatismo del sistema, el nuevo método seguía perpetuando la falta absoluta de corresponsabilidad fiscal. Esta circunstancia había sido prácticamente inevitable durante la primera fase de la construcción de las instituciones autonómicas. Pero ahora, en el momento en que cada vez más las CA se iban erigiendo como claros referentes para la prestación de servicios imprescindibles para la ciudadanía, y, por lo tanto, como centros de genuino poder político, un sistema de financiación que no valorizara el papel de las haciendas autonómicas llevaría consigo numerosos problemas tanto para las autonomías como, más en general, por el funcionamiento del conjunto del estado.

Por un lado, restaría a las instituciones autonómicas capacidad de decidir sobre la envergadura, la orientación y el alcance de sus políticas. Y, por el otro, reduciría la efectividad de los recursos asignados ya que no teniendo ningún tipo de capacidad de decidir sobre la imposición fiscal, las autonomías no se responsabilizarían, a la práctica, de los costes políticos y electorales de la utilización de los recursos asignados.

En este sentido, el tema de la corresponsabilización fiscal – para bien o para mal – de las autonomías había sido el gran ausente del gran debate vivido acerca de la financiación autonómica a lo largo del bienio 1985-86.

Existió sin duda y se manifestó una especulación teórica importante orientada a la necesidad de superar el sistema de financiación centralizado, llevada a cabo sobre todo por parte de los socialistas catalanes, que llegaron a proponer la cesión de una parte de los

rendimientos IRPF a las comunidades²⁶². Sin embargo, en sede política y deliberativa parecieron prevaler, por un lado una concepción ideológica y política todavía reacia a la construcción de una hacienda múltiple y descentralizada, compartida por todos los partidos de ámbito español; y, por el otro, una fuerte necesidad de obtención de recursos que acabó por subrayar más la importancia de la cantidad de los recursos obtenidos que la concepción ideológica subyacente al sistema por aprobar.

En general, como apunta el mismo J.V. Sevilla, en 1986 todavía no había “clima político” adecuado para cambiar a fondo toda la concepción de la financiación autonómica e ir hacia una verdadera descentralización financiera²⁶³.

En ese sentido, la reforma del FCI parece ilustrativa de como tanto el gobierno central como de los dirigentes autonómicos estuvieran, todavía entre los años 80 y 90, instalados en una cultura que concebía la financiación autonómica como algo substancialmente relacionado con el concepto de subvención.

Ya se recordó en estas páginas, que el sentido del FCI como instrumento de solidaridad interterritorial quedó desvirtuado por ser utilizado en la etapa provisional como instrumento orientado a garantizar la suficiencia financiera. En 1990, en el momento en que el estado español empezó a percibir los fondos de cohesión europeos, con el FCI se reformó, se redujo su tamaño y se destinaron sus recursos sólo a las comunidades menos desarrolladas²⁶⁴. No obstante ello, para compensar a las comunidades relativamente más ricas, que a partir de ese momento dejarían de percibir sus recursos, se estableció una “compensación transitoria” equivalente a tales recursos. Poco más tarde, en 1992, esa compensación pasaría a ser permanente, automática e incondicionada, al integrarse en el porcentaje de participación en los ingresos del estado de cada una de estas comunidades.

En todo caso, para Catalunya, el sistema de financiación 1987-1991 representó un avance, por muy pequeño que fuera, en términos absolutos por lo que se refiere a los recursos respecto al sistema precedente, y su carácter incondicionado y automático ayudó a una definitiva consolidación de la administración catalana.

²⁶² Véase J.M. CULLELL: *El finançament autonòmic de Catalunya* Curial, Barcelona: 1987, p.99 y A. CASTELLS i OLIVERES: “Reflexions a propòsit del sistema de finançament de les comunitats autònomes” en: LLARMET, A. CASTELLS, J. COLOM, R. OBIOLS: *El finançament autonòmic. Contribucions a un debat* Edicions 62, Barcelona: 1985 pp.89-108.

²⁶³ J.V. SEVILLA SEGURA: *Las claves de la financiación...* ob.cit p.33

²⁶⁴ Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, BOE núm.310 de 27 de diciembre de 1990.

Financiación de las CA durante el período definitivo (1986) En millones de pesetas.

Comunidad	Aumento de recursos	Recursos asignados	PTA/h
Andalucía	16507.1	231231.4	34056
Canarias	3488.6	58230.3	39710
Catalunya	28782.7	181182.6	30305
Galicia	5256.0	93221.1	32773
Valencia	11579.0	109162.7	29245
Total CA art.151	65613.4	673028.1	32339
Aragón	1100.1	19108.7	16135
Asturias	2581.8	11664.5	10470
Baleares	512.3	6335.1	9304
Cantabria	1192.6	6607.0	12641
Cast.León	3905.9	40860.5	15823
Cast.La Mancha	5159.4	27167.5	16212
Extremadura	4047.4	16866.7	15525
Madrid	8420.2	41482.6	8677
Murcia	2468.7	8993.4	8933
La Rioja	710.7	4340.9	16694
Total CA art.143	30099.4	183.406.9	12316
TOTAL	95.712.8	856435.0	23987

Fuente: Acuerdo de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991.

Pero más en general, entre 1986 y 1991 todas las autonomías, se fueron consolidando interviniendo en el conjunto de los campos de la administración, configurándose como verdaderos puntos de referencia política para los ciudadanos.

Deuda de las CA. 1992

Comunidad	MPTA	%
Andalucía	150000	12.45
Aragón	25000	2.09
Asturias	18000	1.50
Baleares	21929	1.83
Canarias		1.92
Cantabria	53506	4.47
Cast.La Mancha	21000	1.75
Cast.León	33000	2.76
Catalunya	234974	19.65
Valencia	126000	10.53
Extremadura	13100	1.09
Galicia	61624	5.15
Madrid	23000	19.23
Murcia	38.264	3.20
Navarra	555	0.04
Euskadi	116631	9.75
La Rioja	16913	1.41

Fuente: *El Periódico* 24 de enero de 1992

Esa consolidación requirió no sólo cada vez más recursos (y la prueba más evidente fue el imperioso aumento de las deudas de las administraciones autonómicas y que, en definitiva recayó sobre el déficit estatal), sino que también evidenció la necesidad de un sistema capaz de ofrecer medios de autonomía y responsabilidad financiera a una autonomía política que se había hecho cada día más fuerte. El debate sobre la corresponsabilidad fiscal estaba servido, y serán justamente las fuerzas políticas catalanas que se encargarán de poner el problema encima de la mesa.

3.5 La prolongación del acuerdo para el quinquenio 1992-1996 y la guerra del 15%

El modelo de financiación que rigió en el quinquenio 1992-1996, fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992. El sistema finalmente acordado mantenía una relación de absoluta continuidad con el anterior²⁶⁵.

Acuerdo de financiación de las CA 1992-1996 (valores en MPTA de 1990)

Comunidad	Dot. Inicial	Acuerdo	Diferencia
Andalucía	465723	487700	21977
Canarias	117582	119147	1565
Catalunya	376474	393506	17032
Galicia	195721	205241	9519
Valencia	214347	237165	22817
Total CA art.151	1369848	1442757	71910
Aragón	39332	40211	879
Asturias	24570	28961	4392
Baleares	13418	15816	2398
Cantabria	13876	15232	1357
Cast.León	88783	90767	1984
Cast.La Mancha	54553	59125	4572
Extremadura	36833	40125	3292
Madrid	88658	98412	9755
Murcia	16762	22405	5643
La Rioja	8902	9101	199
Total CA art.143	385687	420156	34469
TOTAL	1755534	1852913	107379

Fuente: M. BASSOLS: *El finançament de la Generalitat de Catalunya* Generalitat de Catalunya Barcelona: 1999 p.19

La firma del acuerdo fue relativamente rápida, como mínimo con respecto a la negociación que había llevado a la firma del acuerdo de 1986. Sin embargo, a diferencia de cuanto había

²⁶⁵ En palabras de Calle Sáiz, este acuerdo "supone, simplemente, un retoque de la situación previa que deja abiertos los problemas esenciales, que no son otros que configurar otro modelo de financiación que sea

pasado seis años antes, el sistema propuesto y acordado no tenía vocación de ser un acuerdo definitivo. Muchas habían sido las voces que, a lo largo de la negociación habían defendido un cambio radical en la misma óptica del sistema y habían pedido un esfuerzo a favor de la corresponsabilización fiscal de las autonomías.

En particular, el gobierno catalán había vinculado su adhesión al acuerdo a la creación de un grupo de trabajo interno al CPFF, formado por representantes autonómicos y estatales, que pudiera examinar las posibilidades que ofrecía la LOFCA en este sentido, especialmente en el párrafo 1.b de su artículo 13, relativo a la variable esfuerzo fiscal.

El Grupo designado por el CPFF trabajó a lo largo de todo el primer semestre de 1992 y finalmente indicó en la participación territorializada de las CA en el 15% del IRPF una medida idónea para aumentar razonablemente el grado de corresponsabilización fiscal de las autonomías. Sin embargo, la trasposición de las indicaciones del CPFF en unas medidas concretas y aplicables no fue nada fácil, al contrario.

De hecho se desató, entorno a la adopción de esta medida, como la prensa de la época rápidamente indicó, una verdadera *guerra del 15%*.

La propuesta, en realidad, no representaba en sí misma ninguna revolución desde un punto de vista financiero. Consistía en la sustitución de una porción equivalente de la participación en los ingresos impositivos del estado derivados del IRPF por la correspondiente participación territorializada, entendiendo que este último instrumento contribuía a la corresponsabilización de las comunidades al evidenciar delante de los ciudadanos de cada comunidad autónoma que una parte del impuesto sobre la renta satisfecho iba a financiar la hacienda de su comunidad. De hecho, todavía subsiste un vivo debate entre estudiosos sobre si aquella propuesta podía considerarse una medida de corresponsabilización fiscal o una subvención territorializada²⁶⁶.

No cambiaría significativamente el volumen de recursos destinado a cada comunidad al no ser que el volumen de recursos recaudados en concepto de IRPF creciera en una comunidad mucho más del ITAE, que como se vio, era la base según la cual se calculaba la evolución del porcentaje de participación de las comunidades en los ingresos del Estado.

acorde con la estructura política descentralizada". Véase: M. CALLE SÁIZ: *Hacienda Pública Española*, CEURA, Madrid: 1996, p.56

²⁶⁶ En ese sentido parece interesante apuntar las dos opiniones divergentes de José V. Sevilla Segura y Antoni Castells. Según el primero "El establecimiento de participaciones territorializadas en impuestos (...) en nada contribuye en a reforzar la autonomía financiera de las comunidades autónomas" *Las claves...* ob.cit. p.47. Según Castells "si se me pregunta desde un punto de vista técnico, si la participación territorializada equivale a una subvención, mi respuesta es no". Entrevista a A.Castells, 19 de febrero de 2002.

La *guerra del 15%*, como subraya Antoni Castells²⁶⁷, fue en primer lugar política, casi simbólica. Obligó todas las fuerzas políticas y todas las comunidades a tomar posición, desvelando alianzas y conflictos nuevos que superaron en buena parte las pertenencias ideológicas y los *cleavages* tradicionales y poniendo de manifiesto la importancia que la financiación tenía y tiene en la misma concepción del estado.

Si se miraba, pues a la dislocación partidista de las comunidades respecto a la propuesta, se podía encontrar más de una sorpresa.

En un bando, a favor de la propuesta, se juntaban Catalunya, verdadero centro propulsor de la reivindicación (gobernada por la coalición CiU), Madrid y Comunidad Valenciana (gobernadas ambas por el PSOE), y Baleares (gobernada por el PP).

Y en el otro, en orden decreciente de contrariedad respecto a la propuesta, Extremadura (gobernada por el PSOE), Galicia (gobernada por el PP), Andalucía y Murcia (ambas gobernadas por el PSOE).

Quedaban así rotos todos los esquemas partidistas.

Si se quisiera interpretar, como hizo la prensa de la época aquel conflicto como una contraposición entre comunidades "ricas", a favor de la propuesta, y comunidades "pobres", preocupadas por las posibles consecuencias para las arcas de sus administraciones, la efectividad y el alcance de la medida propuesta, su incidencia en términos financieros reales, no justifica la dureza con la cual se enfrentaron los dos bandos.

Y si se intentara utilizar, finalmente, el viejo esquema de la división entre comunidades de vía lenta y comunidades de vía rápida, éste también se revelaría un marco interpretativo insuficiente, como demuestra la valiente defensa que de la propuesta hizo la comunidad de Madrid y la igualmente radical oposición que manifestó la comunidad de Galicia.

Lo que evidenció la *guerra del 15%*, más allá de las divisiones tradicionales, fue un conflicto sobre el tabú de la imposición fiscal única por parte del estado y, por consiguiente, sobre lo que los dirigentes políticos, del estado central y de las comunidades, querían que fuera en el futuro el mismo Estado de las Autonomías.

Lo que se discutió durante el bienio 1992-1993, partiendo de una medida simbólica, casi insignificante desde un punto de vista de la efectividad, fue la disponibilidad a avanzar hacia una descentralización política y financiera real, hacia un progresivo aumento del poder de decisión de las autonomías en materia de imposición fiscal. Dicho de otra manera, hacia un aumento considerable del peso político de las autonomías respecto al Estado.

²⁶⁷ Castells habla de "un punto político en que se produce una inflexión". Entrevista a A. Castells, 19 de febrero de 2002.

El enfrentamiento entre los dos bandos - que tampoco fueron monolíticos a lo largo de toda la polémica - empezó justo después de la constitución del Grupo de Trabajo y fue simbolizado sobre todo por las continuas y durísimas polémicas entre los representantes catalanes y el presidente de la Junta de Extremadura, J.C. Rodríguez Ibarra.

Una parte del gobierno del PSOE - sobre todo la más influida por las tesis de los socialistas catalanes - había demostrado inicialmente una cierta tímida disponibilidad a abordar el tema de la corresponsabilidad. Después del comienzo de la *guerra*, cuando se vio claramente que el conflicto iba a dividir profundamente los socialistas españoles, el ejecutivo de Felipe González se encontró en el difícil papel de mediador no sólo entre las distintas posiciones dentro del CPFF, sino también dentro de su propio partido.

En Catalunya, en cambio, la convicción que fuera imprescindible avanzar en el terreno de la corresponsabilidad fiscal ya se había manifestado mucho antes de 1992. Sólo hace falta pensar, por ejemplo, en las propuestas inicialmente contenidas en el proyecto de estatuto de autonomía. La situación política vivida a lo largo de los años 80 había vanificado, ya sea por pragmatismo del gobierno autonómico, ya sea por debilidad de los socialistas catalanes con respecto al PSOE, cualquier intento de introducir elementos de corresponsabilidad fiscal en los métodos aprobados en 1984 y 1986. Pero sin embargo, tanto a nivel político como académico, el debate no se había interrumpido nunca. Es más, había interesado todas las fuerzas políticas - incluso el PP²⁶⁸ - y había dado origen a varios pronunciamientos en las sedes institucionales. Ya en 1990 en reuniones de la parte catalana de la Comissió Mixta y en mociones del Parlament²⁶⁹ se había consensuado una orientación en ese sentido²⁷⁰.

Pero quizás el elemento más importante que se visualizó en la polémica del bienio 1992-93 fue la construcción no sólo de un consenso sobre el tema sino una verdadera estrategia conjunta entre las dos mayores fuerzas políticas catalanas, el PSC y CiU. Día tras día, reunión tras reunión, no sin conflictos, el tema de la cesión de una parte de un impuesto estatal - en concreto, después de la constitución del Grupo de Trabajo, del 15% de la cuota líquida del IRPF - como medida para acabar con una subordinación financiera excesiva respecto a la hacienda estatal será el núcleo de una colaboración directa que producirá sus frutos en el bienio 1992-1993.

Evidentemente, los puntos de vista ideológicos y políticos de partida de las dos fuerzas, eran muy diferentes.

²⁶⁸ Véase *AVUI*, 5 de abril de 1990.

²⁶⁹ Véase *La Vanguardia*, 19 de abril de 1990.

²⁷⁰ Véase *Cinco Días*, 5 de julio de 1990.

El PSC, desde un punto de vista ideológico, abogaba por un sistema de federalismo fiscal por aplicar al conjunto del estado. En este sentido, una de las reivindicaciones constantes del PSC en tema de financiación, había sido desde siempre la de un aumento de la corresponsabilidad para todas las comunidades y de una progresiva y rápida eliminación de las distancias existentes entre el sistema de financiación de las comunidades de régimen común y foral, así como ya se había demostrado claramente en la negociación para el sistema definitivo. Y desde un punto de vista político, como ya se ha recordado hablando de la permanente "incomodidad" de los socialistas catalanes, el PSC se encontraba a defender una posición relativamente minoritaria dentro del conjunto del PSOE.

CiU al contrario, partía de una concepción ideológica menos orgánica que derivaba fundamentalmente de un proverbial y característico pragmatismo del nacionalismo mayoritario catalán que, si en sus programas siempre había defendido el principio de la corresponsabilidad fiscal, por ser coalición de gobierno, había dado prioridad a la necesidad de construir la administración catalana. En 1992, la situación política general era radicalmente diferente de la del principio de los años 80, la administración de la Generalitat ya era una realidad política importante y reconocida, que se encontraba en el *empasse* derivado de la necesidad de expandir y completar su consolidación, (quedando pendientes aquellas transferencias, como la de la policía autonómica, que la prensa bautizó *flecos autonómicos*) y un enorme déficit originado por la necesidad de paliar las deficiencias del sistema de financiación anterior. En otras palabras, entre a principio de los años 90 entre los dirigentes de CiU se había abierto definitivamente camino la conciencia que sería imposible "dar alas" a la autonomía política sin poder contar sobre una mayor y más consistente corresponsabilidad fiscal.

Convergiendo en la reivindicación efectiva y concreta ofrecida con la propuesta de cesión del 15% del IRPF, a partir de la constitución del grupo de trabajo dentro del CPFF los dos mayores partidos catalanes construyeron un *tandem* que actuó contemporáneamente en el seno del CPFF, en la Comissió Mixta, en las Cortes, en el Parlament, en los medios de comunicación, y en los contactos políticos formales y informales y que, de hecho, condujo toda aquella batalla política.

Y con la excepción de Iniciativa per Catalunya, que restando importancia a la "trascendencia" de la propuesta formulada dentro del CPFF, defendió coherentemente y hasta las últimas consecuencias un modelo de concierto solidario según el cual se hubiera tenido que ceder la totalidad de los impuestos a todas las comunidades y construir un

fondo que garantizara la igualdad del nivel de servicios en todas las comunidades²⁷¹; las otras fuerzas políticas catalanas, no obstante formularon diferentes propuestas²⁷², acabaron por respaldar con más o menos convicción la iniciativa expresada por la colaboración entre PSC y CiU.

La polémica ocupó el centro del debate político durante más de un año y tuvo innumerables episodios que llenaron diariamente las páginas de los periódicos de todo el estado, que no vale la pena, en esta sede, recordar en detalle.

Resumiendo, se podría decir que el cuadro se compuso de una reivindicación catalana relativamente compacta y constante (con una "incomodidad" que el PSC asumió hasta las últimas consecuencias y que le llevó a continuos conflictos con la directiva del PSOE)²⁷³, a la cual se contrapuso una vehemente campaña del presidente extremeño empeñado en demostrar como la cesión del 15% equivaliese a una repentina y irreversible ruptura del estado, respaldado en sus posiciones por una parte de la ejecutiva del PSOE; de un gobierno socialista en crisis, cuyos dirigentes intentaron contener unas fisuras internas que se hacían cada día más grandes; y un Partido Popular, substancialmente desorientado, entre una tradición decididamente centralista, la voluntad de atacar frontalmente al gobierno y unas nuevas sensibilidades autonómicas de sus dirigentes periféricos que la dirección no podía ni negar ni asumir plenamente.

El acuerdo del 7 de octubre de 1993, denominado "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal" establecía finalmente la participación territorializada de las CA en el IRPF²⁷⁴. Según el acuerdo el estado cedería un 10% de la cuota líquida del impuesto a las comunidades de Asturias y Baleares, un 5% a la Comunidad de Madrid y un 15% a las restantes.

Se trataba de un modelo válido por los ejercicios 1994 y 1995 (renovado finalmente también por el 1996), cuya transitoriedad tenía que relacionarse con las numerosas críticas formulada contra el mismo, que, como se vio, o bien cuestionaban su idoneidad como instrumento de corresponsabilidad fiscal y su encuadre en el sistema constitucional, o bien

²⁷¹ Véase *El Observador*, 7 de abril de 1993. En la reunión de la Parte Catalana de la Comissió Mixta de 19 de febrero de 1993, IC había llegado a plantear que Catalunya saliera del CPFF. Véase *AVUI*, 21 de febrero de 1993.

²⁷² ERC había planteado más veces la cesión del 100% del IRPF. Véase *AVUI*, 23 de octubre de 1992.

²⁷³ Véase *El País*, 8 de febrero de 1992; *La Vanguardia*, 12 de febrero de 1992; *La Vanguardia*, 7 de junio de 1992; *El País*, 16 junio 1996; *El País*, 1 de julio de 1992; *AVUI*, 9 de septiembre de 1992; *El País* 11 de septiembre de 1992; *AVUI*, 13 de septiembre de 1992; *La Vanguardia* 16 de septiembre de 1992; *El País*, 22 de septiembre de 1992; *AVUI*, 23 de septiembre de 1992; *El País*, 29 de septiembre de 1992; *El País*, 3 de octubre de 1992; *AVUI*, 5 de octubre de 1992; *El País*, 6 de octubre de 1992; *Diari de Barcelona*, 8 y 9 de octubre de 1992; *ABC*, 12 de octubre de 1992; *AVUI*, 12 de enero 1993; *El País*, 17 de enero de 1993; *El País*, 9 de febrero de 1993; *AVUI*, 14 de marzo de 1993; *El Periódico*, 20 de marzo de 1993.

²⁷⁴ Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre.

estimaban que el principio de solidaridad no quedaba garantizado²⁷⁵. Se quedaban fuera del nuevo sistema, por no firmar el acuerdo, Castilla León, Extremadura y Galicia que poco después recurrió - sin éxito -, al Tribunal Constitucional. En 1994 el Parlamento de Andalucía forzará la Junta a salir del acuerdo.

Financiación de las CA a través de la cesión de la cuota líquida IRPF Valores año neutral 1993 (MPTA)

Comunidad	% IRPF
Andalucía	74887
Canarias	20258
Catalunya	144381
Valencia	58115
Aragón	15911
Asturias	12410
Baleares	8587
Cantabria	8471
Cast. La Mancha	18183
Madrid	52583
Murcia	11894
Rioja	4681

Fuente: M. BASSOLS: *El finançament de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1999, p.32

La comisión mixta Estado-Generalitat aprobó el acuerdo con todos los votos a favor, menos el voto particular de Iniciativa per Catalunya²⁷⁶ en su sesión del 23 de noviembre de 1993.

Pero, como era de esperarse, el conflicto había evidenciado una cuestión controvertida y al mismo tiempo de fondo y por eso era destinado a producir otras consecuencias.

La primera, que se produjo contextualmente a la firma del acuerdo, fue que en la misma reunión del CPFF del 7 de noviembre, se encomendó a un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y las posibles propuestas de revisión, que fue finalmente entregado en marzo de 1995²⁷⁷.

El informe se manifestaba claramente a favor de un proceso de descentralización de los ingresos de la hacienda central como fórmula para sacar al sistema del *empasse* en que se hallaba y proporcionar a las CA el grado de corresponsabilidad, que, en cuanto realidades políticas en definitiva expansión, habían demostrado necesitar. A diferencia de la

²⁷⁵ En este sentido lo manifiestan Ruíz Herta y Lopez Laborda, "la provisionalidad de este mecanismo viene motivada, en buena medida, por una parte por las críticas que se habían formulado sobre su idoneidad como instrumento genuino de corresponsabilidad fiscal y, por otra, por temores sobre un eventual debilitamiento de la solidaridad", en: "Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica", *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho público, Barcelona: 1995, p.621.

²⁷⁶ Voto particular de E.Gasch.

²⁷⁷ Estudio que, conocido con el nombre de *Libro Blanco*, ha sido publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemáticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: 1995

descentralización intentada con la cesión de tributos contenida en la LOFCA (que había dado escasos resultados), el informe se inclinaba por una nueva fórmula, la de los tributos compartidos con márgenes normativos, que entendía superar la participación territorializada recién inaugurada²⁷⁸. Se verá como los motivos del informe condicionarán todo el debate en víspera de la renovación del sistema en 1996.

No cabe duda sobre el hecho de que el elemento “de peso” que llevó a una repentina aunque controvertida resolución de aquella larga polémica, fueron las elecciones legislativas de junio de 1993 en que el PSOE perdió la mayoría absoluta y tuvo que recurrir a los votos de CiU para formar un nuevo gobierno.

Pero es cierto también que reducir la introducción de la medida adoptada a un peaje que el gobierno pagó a los intereses de los nacionalistas catalanes, en definitiva a un fenómeno coyuntural, sería un grave error de perspectiva interpretativa.

El debate sobre la corresponsabilidad fiscal de las CA se había abatido sobre el cuadro político español y le había sacudido desde le fundamenta. Y si bien es verdad que el debate había nacido y se había desarrollado fundamentalmente a partir de unas reivindicaciones formuladas desde Catalunya, acabó interesando e interpretando las inquietudes de una clase política autonómica diversa, tanto políticamente como geográficamente.

Lo que se produjo, más allá de la significación concreta de la medida de la participación territorializada en el 15% del IRPF, y más allá de las contingencias políticas que desbloquearon aquel conflicto, fue un verdadero punto de inflexión, una mutación de una parte consistente de la cultura política española en materia autonómica.

Después de *la guerra del 15%* y de todo lo que conllevó, ningún dirigente político, central o autonómico, por mucho que hubiera sido contrario a la introducción de la medida de la discordia pudo plantearse una revisión del sistema de financiación sin tener en cuenta la existencia de un debate profundo y condicionante sobre la corresponsabilidad fiscal.

Esto se revelará evidente en el momento en que, ganadas el PP las elecciones legislativas de 1996, se procedió a la negociación para la revisión del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001.

3.6 El pacto del Majestic y el modelo de financiación para el período 1997-2001

La dinámica de la negociación del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, fue substancialmente diferente de la que se había seguido en todos los acuerdos precedentes. La polémica pública que se había vivido a lo largo del bienio 1992-93

²⁷⁸ Véase *Cinco Días*, 17 de abril de 1995.

alrededor de la cesión del 15% de la cuota líquida territorializada del IRPF, había contribuido a que los temas ligados a la financiación autonómica y, en particular a la corresponsabilidad fiscal, salieran prepotentemente de las sedes académicas, de las reuniones formales en el seno del CPFF, de los encuentros entre los grupos políticos para situarse en el medio de la agenda política pública. La publicación, en marzo de 1995 del ya citado Libro Blanco sobre la financiación, que obtuvo una difusión mediática importante, había reforzado y dado continuidad a este fenómeno, había contribuido a que el debate se mantuviera vivo y había forzado la mayoría de las fuerzas políticas a tomar posición pública con respecto al asunto.

Esta tendencia se había manifestado con fuerza especialmente en Catalunya, y fundamentalmente por dos razones.

En primer lugar, porque como se vio, a lo largo de *guerra del 15%*, Catalunya, y más en particular sus dos partidos mayoritarios – el PSC y CiU – habían sido el verdadero centro propulsor de la reivindicación a favor de una mayor corresponsabilidad fiscal. La ruptura de las barreras políticas y incluso simbólicas que había comportado la resolución de la polémica vivida entre 1992 y 1993 y la presentación del Libro Blanco – que en buena medida no sólo había valorado positivamente la medida de la discordia sino que había fundamentalmente emplazado a profundizar en el camino de la corresponsabilidad fiscal – había dado alas a un debate que en Catalunya, no obstante todas las dificultades políticas, nunca se había interrumpido.

Y, en segundo lugar, porque ya en víspera de las elecciones generales de 1996, todos los pronósticos auguraban la falta de una mayoría absoluta de los dos grandes partidos estatales. En este cuadro, los nacionalistas catalanes de CiU, habían intentado capitalizar al máximo los resultados de su colaboración con el último gobierno de Felipe González, y se habían presentado como el único grupo político capaz de garantizar la gobernabilidad. Activo importante, cuando no fundamental en términos de resultados políticos concretos, de aquella colaboración había sido para los nacionalistas justamente el acuerdo sobre el 15% del IRPF. Por lo tanto ahora – y con buenas probabilidades de condicionar las políticas del próximo gobierno central, fuese del color que fuese – habían hecho de la profundización de la corresponsabilización fiscal empezada con el acuerdo de 1993 uno de los pilares de su programa político.

Así, a diferencia de cuanto había sucedido en las consultas anteriores, no sólo habían dedicado un espacio preeminente a los temas de la financiación autonómica en su campaña,

sino que además habían presentado, en su programa toda una serie de medidas concretas en este sentido.

En efecto, las indicaciones contenidas en el programa nacionalista eran escuetas cuanto claras: cesión de un ulterior 15% de IRPF a las autonomías, participación en un 30% del IVA y en los impuestos especiales, potestad normativa sobre los impuestos cedidos y participados e intervención de las instituciones autonómicas en la gestión de la Agencia Tributaria Estatal²⁷⁹. El mismo programa contenía también una suerte de *aviso a los navegantes*: las medidas propuestas estaban orientadas a disminuir la diferencia de financiación entre las comunidades de régimen común y las comunidades forales y que de no lograr su aplicación, CiU se vería forzada a impulsar “los cambios legislativos necesarios para que Catalunya tenga un sistema de concierto económico como Euskadi y Navarra”²⁸⁰.

Los resultados de los comicios generales de 1996, como es sabido, pondrían fin a catorce años de gobierno socialista y marcarían la llegada al gobierno al PP de José María Aznar. Sin embargo, se cumplieron todos los pronósticos: la nueva mayoría *popular* no podría sumar los escaños necesarios para gobernar en solitario y tendría que recurrir al apoyo de los nacionalistas catalanes y vascos para asegurar la tranquilidad de la legislatura que iba a empezar. Y, como se había vislumbrado a lo largo de la campaña electoral uno de los temas centrales – sino el más relevante en absoluto – de las negociaciones que llevarán a la firma del pacto de legislatura entre el PP y CiU sería justamente la revisión del sistema de financiación para las comunidades de régimen común.

Las negociaciones entre los representantes nacionalistas por un lado y el que sería pronto Ministro de Economía de los sucesivos gobiernos presididos por José María Aznar, Rodrigo Rato, empezaron unos días después de la celebración de los comicios y se prolongaron durante más de un mes.

CiU había fijado los términos de su posición de manera clara y se diría que contundente a lo largo de la campaña electoral y, al principio de la negociación, se había demostrado, al menos públicamente, inflexible. Es más, había vinculado su posible adhesión a un acuerdo de legislatura a la posibilidad de que – al menos en sus términos fundamentales – sus postulados en materia de financiación fueran asumidos por el PP. La dureza de los negociadores nacionalistas con respecto a este punto – a diferencia de cuanto había pasado con respecto a otras y importantes cuestiones – se debiera posiblemente a dos órdenes de factores.

²⁷⁹ Véase CiU: *Para que Catalunya sea clave. Programa de Gobierno 1996-2000* Barcelona: 1996 p. 38-42.

²⁸⁰ Véase CiU: *Para que Catalunya....*cit. p.39.

Uno, de carácter interno a la coalición, ligado a la conciencia de que sólo una victoria política relativamente clara sobre un aspecto *sensible* como el de la financiación podría facilitar la aceptación de un acuerdo con la derecha española que las bases de CiU tendrían cierta dificultad a entender y respaldar. Sólo hace falta pensar que en el bienio 1994-1995, la oposición del PP al último gobierno de Felipe González se había significado por una dureza sin precedentes y que uno de los instrumentos más utilizado para desgastar y desacreditar el PSOE había sido precisamente el ataque al pacto con CiU. Esto se había materializado en un feroz anticatalanismo, dispensado en dosis despropositadas por los dirigentes del partido conservador español y por su entorno mediático. Por lo tanto, existía una necesidad imperiosa, por parte de los negociadores nacionalistas, de conseguir resultados claros e inequívocos, decididamente superiores a los obtenidos en el mismo ámbito con la colaboración con los socialistas.

Por otra parte, la *inflexibilidad* mostrada por CiU a lo largo de la negociación estaba orientada a fortalecer sus posiciones dentro del sistema político catalán. El objetivo, en este sentido, era visualizar delante de la opinión pública catalana que los mejores y más eficaces representantes de los intereses catalanes, en un tema tan crucial como el de la financiación, eran los nacionalistas de CiU. Como ya se ha recordado, la reivindicación de una mayor corresponsabilidad fiscal, y, en particular modo, de la cesión y de la participación autonómica en figuras tributarias importantes como el IRPF y el IVA, no había sido históricamente un patrimonio exclusivo del nacionalismo catalán. Es más, los primeros en reivindicar oficialmente — sin éxito — medidas de este tipo, habían sido los socialistas catalanes cuando, entre 1985 y 1986, se estaba discutiendo la superación del método del coste efectivo y la adopción del sistema de financiación definitivo. Entre 1992 y 1993, ciertamente el Conseller nacionalista Alavedra había tenido, en nombre del gobierno de Catalunya, una parte importante del mérito de la firma del acuerdo sobre la cesión del 15% del IRPF, pero tanto en las sedes políticas como en la opinión pública se había evidenciado como el acuerdo nunca habría sido posible sin el empeño del PSC dentro del socialismo español.

Ahora, después de unas elecciones autonómicas de 1995 que habían marcado el inicio del lento pero incesante declino electoral de CiU y de la progresiva debilitación de la coalición liderada por Jordi Pujol como único y indiscutido portador de los intereses catalanes, conseguir del PP una profundización substancial de los mecanismos de corresponsabilización fiscal, significaba también recuperar delante de la opinión pública catalana una posición dominante que las urnas habían empezado a hacer tambalear. En

otras palabras, la capacidad de CiU de forzar la derecha española a avanzar de manera significativa en el camino de la corresponsabilidad fiscal, contribuiría a renovar y consolidar la aspiración de CiU de presentarse – más allá de cualquier otra cosa – como “el partido de Catalunya”. De conseguirlo, los nacionalistas dejarían dramáticamente en evidencia el PSC, presentándolo como incapaz de hacer avanzar en la misma dirección sus propios compañeros de partido.

Como ya se ha recordado, la negociación fue relativamente larga, compleja y caracterizada por la necesidad de fijar de manera clara los compromisos de cada una de las dos fuerzas políticas. Finalmente, como es sabido, el 26 de abril de 1996 se cerraba oficialmente en Barcelona el Acuerdo de Legislatura y Corresponsabilidad – más conocido como *Pacto del Majestic*, del nombre del hotel de la capital catalana en el cual fue finalmente firmado – que comprometía el apoyo de CiU al primer ejecutivo de José María Aznar hasta 2000. Contenía, a diferencia de cuanto había acaecido en pasado, un acuerdo específico para la reforma del sistema de financiación ya definido en todos sus aspectos.

Así que cuando el nuevo sistema fue oficialmente aprobado en la reunión del CPFF del 23 de septiembre de 1996²⁸¹, se trató básicamente de una ratificación de cuanto había sido establecido unos meses antes en la negociación entre CiU y PP que había dado vida al Pacto del Majestic.

Votaron en contra del acuerdo, y por eso se quedaron fuera del nuevo sistema, Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura, las comunidades gobernadas por el PSOE.

Las novedades más importantes previstas por el acuerdo eran básicamente cinco.

En primer lugar se introducía un “tramo autonómico” de la tarifa del IRPF del 15%. Se trataba de una cesión diferente y de mucha más envergadura con respecto a la que se había realizado en 1993: en este caso lo que se cedería no sería un porcentaje de la “cuota líquida” – es decir de los rendimientos directos de la cuota líquida – sino un porcentaje de la figura impositiva en su globalidad. Esta medida rompía con aquella filosofía que había presidido el nacimiento de la LOFCA y que había declarado algunos impuestos – y, primero entre ellos, el IRPF – no cedibles y llevaría poco después a una modificación de la normativa de 1980²⁸². La nueva cesión, sumada a la participación territorializada del 15% que se mantenía en vigor, proporcionaba a cada comunidad los rendimientos procedentes de un total del 30% del IRPF recaudado en su territorio. Las CA recibirían además la atribución de determinadas competencias normativas en la configuración del tramo autonómico. En

²⁸¹ Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

concreto éstas se referían a la fijación del tipo impositivo, pudiendo las CA modificarlo hasta un 20% por encima o por debajo, llegando así hasta un 33% como máximo, disponiendo de más recursos, y hasta un 27% como mínimo, disponiendo de menos recursos. También se otorgaban poderes importantes a las CA en la regulación de las deducciones de la cuota en toda una serie de circunstancias.

En segundo lugar, el acuerdo atribuía a los gobiernos autonómicos algunas competencias normativas respecto a los tributos ya cedidos anteriormente, en concreto sobre la tarifa del impuesto de donaciones, sucesiones y patrimonio y sobre la fijación del tipo impositivo de determinados conceptos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

En tercer lugar, el acuerdo establecía la creación de un fondo para garantizar la evolución y la distribución de los recursos del nuevo modelo de financiación. El fondo estaba integrado por diferentes mecanismos, que se demostraron ya desde el principio no siempre eficaces, orientados a evitar que resultaran discriminadas las comunidades que realizaran un bajo crecimiento del IRPF²⁸³.

En cuarto lugar, el acuerdo preveía que no se calcularía nuevamente el porcentaje de participación en los ingresos del estado sino que éste se adaptaría a los cambios introducidos deduciendo de la cantidad asignada por el modelo anterior los ingresos previstos a través de la cesión del "tramo autonómico".

Y, finalmente – coherentemente con los cambios implementados - se introducían nuevos mecanismos orientados a favorecer la participación de las autonomías en la recaudación de los tributos estableciendo que las haciendas autonómicas colaborarían en régimen de cooperación con la Agencia Tributaria Estatal en el caso de los tributos estatales parcialmente cedidos.

Las propuestas formuladas y mantenidas por CiU a lo largo de toda la negociación no habían sido asumidas por completo por el PP, pero de todas formas el acuerdo alcanzado representaba una aproximación más que significativa a las tesis nacionalistas. Si se repasa en efecto la lista de las reivindicaciones contenidas en el programa electoral presentado por la CiU en la campaña de 1996, substancialmente, con la excepción de la cesión del IVA y de

²⁸² Ley Orgánica 3/1996, de 27 de Diciembre, de Modificación parcial de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, BOE de 28 de diciembre de 1996.

²⁸³ El fondo se había creado al amparo del art.15.2 de la LOFCA, según el cual: "Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución".

los impuestos especiales, en sus grandes líneas el PP había dado satisfacción a cuanto había reclamado la coalición liderada por Jordi Pujol.

El sistema representaba una novedad importante, no tanto por la cantidad de recursos finalmente disponibles para las Comunidades sino sobre todo por la introducción de un poder normativo, aunque limitado, sobre los tributos cedidos, que marcaba un decidido avance en el camino de la construcción de una hacienda descentralizada.

La prensa interpretó entonces el acuerdo de manera muy esquemática: por un lado el “doblaje” de los intereses gubernamentales a los intereses catalanes a cambio de los votos de CiU en las Cortes; y, por el otro, una oposición partidista y frontal del PSOE a los cambios introducidos.

Pero mirando más detenidamente – sin dejar de considerar que la interpretación llevada a cabo por los comentaristas tenía cierto grado de verdad – la situación parece un tanto más compleja.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que las elecciones autonómicas de 1995, verdadero preludio a la victoria *popular* del año siguiente, había cambiado radicalmente el mapa autonómico de España. El PP conquistó autonomías tradicionalmente socialistas y “punteras” en el tema de la corresponsabilidad fiscal como Madrid y la Comunidad Valenciana. Así que entre 1995 y 1996 aquellas “sensibilidades autonómicas” internas al PP que en los años inmediatamente anteriores no habían tenido la posibilidad y la fuerza de expresarse completamente, alcanzaron dentro del PP una relevancia y un poder consistente. En el momento de negociar el sistema de financiación, éstas se hicieron oír, moviendo el PP hacia la decisión de aceptar cuanto planteado por los negociadores nacionalistas.

En segundo lugar, si bien es verdad que la oposición del PSOE fue frontal y sin fisuras, la crítica fue más articulada de lo que pareció en aquel momento y orientada a dos cuestiones concretas.

La crítica socialista, por un lado se dirigió, con más o menos hipocresía, en contra de las modalidades a través de las cuales ha sido firmado el acuerdo, acusando al PP y a CiU de falta de rigor. Según los dirigentes del PSOE, la financiación era una cuestión que implicaba una relación formal entre estado y autonomías, y por lo tanto tenía que resolverse dentro del CPFF, y no a través de un pacto político realizado integralmente fuera de las sedes institucionales. Las polémicas sobre este punto volverían meses más tarde cuando el Gobierno se negó a publicar en los Presupuestos del Estado las cifras exactas del nuevo sistema de financiación²⁸⁴. Sin embargo, históricamente, todos los acuerdos firmados en el

²⁸⁴ Véase *El País*, 13 de octubre de 1996.

seno del CPFF habían estado precedidos por una negociación extrainstitucional entre los representantes del gobierno central y los representantes de los ejecutivos autonómicos y a veces, incluso entre grupos políticos. Pero igualmente, en ningún caso — ni durante la polémica del bienio 1992-1993, cuando también el acuerdo parlamentario, y no institucional entre el PSOE y CiU había jugado un papel destacado en la resolución de la crisis — se había llegado a la confección de un pacto que ya de antemano había definido todos y cada uno de los aspectos en juego, impidiendo tan sólo un debate formal en el cual pudieran participar en pie de igualdad todas las autonomías.

Y, por el otro, incluso aquellos dirigentes autonómicos socialistas que tres años antes habían emprendido una dura batalla en contra de la participación territorializada aprobada en 1993, no criticaron — por convicción, al menos formal, o por darse cuenta que la *guerra del 15%* había producido cambios de cultura política importante — el principio de la corresponsabilidad fiscal sino la decisión de elegir para la cesión un impuesto como el IRPF. El carácter redistributivo del impuesto y la falta de mecanismos claros (de hecho, en 1998 se tuvieron que modificar los criterios del fondo de garantía instituido sólo un año antes)²⁸⁵ de implementación de la solidaridad interterritorial asociados a la medida de cesión hubieran podido, según los socialistas, profundizar las desigualdades territoriales y generar situaciones de competencia fiscal desleal entre las comunidades.

Centrando, en cambio, la atención en Catalunya, más allá de las consideraciones de mérito sobre las novedades introducidas, lo que quizás vale la pena subrayar es que el método a través del cual se había llegado a la adopción del nuevo sistema, marcaría con claridad una mutación profunda de la misma percepción de las cuestiones relativas a la financiación: de reivindicación compartida a objeto de la controversia política y, incluso se verá como, electoral. Como ya se ha señalado en otra parte de este trabajo, si bien es verdad que desde los primeros momentos de la transición las fuerzas políticas catalanas habían tenido y tenían opiniones substancialmente diferentes en mérito a como garantizar la financiación de las instituciones autonómicas y el correcto desarrollo de sus políticas, es verdad también que en los pasajes clave de las sucesivas negociaciones con el gobierno central, el espectro político catalán había sabido demostrar una unidad substancial. Esta circunstancia se había producido a principio de los años 80 en la negociación con el primer gobierno de Felipe González; había tenido su punto álgido en 1986, en el momento en que se discutió el

²⁸⁵ Por una visión crítica sobre la manera en que el ejecutivo *popular* constituyó y gestionó el Fondo, véase A. CASTELLS i OLIVERES: «Models i polítiques de finançament de la Generalitat: pautes d'estabilitat, canvi i conflicte» en: R. GOMÀ i J. SUBIRATS: *Govern i polítiques públiques...* ob.cit.p.55

sistema de financiación definitivo, y se había en buena medida repetido en el bienio 1992-93 cuando las dos fuerzas políticas catalanas mayoritarias habían sabido incluso liderar conjuntamente una batalla destinada a cambiar profundamente el conjunto de la *cultura fiscal* en el estado español. El acuerdo del 1996, en cambio, había sido planteado y llevado a cabo substancialmente al margen del consenso entre las fuerzas políticas catalanas.

La financiación autonómica pasaba de este momento en adelante a ser percibida como un asunto relativo a una opción política y no una reivindicación, a pesar de las diferencias de opinión, compartida y llevada adelante a partir de las instancias institucionales.

Eso se verá muy claramente, y traerá sus consecuencias a partir de 1998, cuando con un largo plazo de anticipo respecto a las negociaciones para la renovación del sistema, CDC lanzará en solitario (en buena medida también respecto a Unió Democràtica) y con vista a las elecciones autonómicas previstas para el octubre de 1999, una fuerte ofensiva política, cultural y mediática a favor de un *Pacto Fiscal* entre Catalunya y el estado español.

3.7 El *Pacto Fiscal* y el sistema de financiación vigente.

La negociación para el modelo de financiación todavía en vigor, como se verá, no fue muy larga. Fue precedida pero por un amplio debate surgido en Catalunya alrededor de la propuesta del gobierno de la Generalitat de Jordi Pujol de un *Pacto Fiscal* entre Catalunya y el estado español, que dominó la campaña electoral autonómica catalana de 1999.

En enero de 1999, el Conseller de Economía y Finanzas Artur Mas anunciaba una campaña institucional de la Generalitat a favor de un nuevo sistema de financiación que garantizara un *trato justo* para Catalunya en materia fiscal²⁸⁶.

El *Pacto Fiscal*, ilustrado en sus detalles por el Conseller Mas en una conferencia del Círculo de Economía de Barcelona a finales de febrero de 1999, preveía un esquema de financiación según el cual Catalunya saldría del sistema LOFCA para adoptar un sistema caracterizado por una relación bilateral entre la Generalitat y el estado central.

El proyecto convergente representaba en cierto modo una síntesis entre el modelo vigente y el concierto económico aplicado en Euskadi y Navarra.

²⁸⁶ Véase *AVUI*, 4 de enero de 1999. La campaña, sin embargo, provocó las protestas de todos las fuerzas políticas catalanas, que acusaron al gobierno de utilizar fondos públicos a fines electorales. Así, todos los grupos parlamentarios – con la excepción de CiU – reclamaron en el Parlament la convocación de la Comisión Consultiva Para la Publicidad Institucional. El Govern, ya en un clima de crispación preelectoral, contestó en aquella sede que la Comisión no era competente a decidir sobre el tema. Véase *AVUI*, 14 de abril de 1999.

Los puntos de contacto con el sistema foral eran representados por el carácter bilateral de la relación económica planteada entre el Estado Central y la Generalitat, por la existencia de amplios poderes normativos para las instituciones autonómicas en materia fiscal y sobre todo por la *dirección* según la cual se distribuirían los recursos. A diferencia de cuanto se había producido hasta entonces, en el proyecto convergente una Agencia Tributaria Catalana se encargaría de recaudar todos los impuestos pagados en el Principado y sólo en un segundo momento destinaría una parte de los rendimientos a las arcas del estado. Sin embargo, difería del sistema foral y mantenía cierto punto de contacto con el sistema vigente - aunque en la *dirección* opuesta - al establecer que los recursos destinados al estado procederían no ya de un cupo pagado por los servicios asumidos por la administración central, sino de los rendimientos de un porcentaje fijo de algunas figuras impositivas.

En concreto, se hacía en este sentido una primera propuesta de repartición. A la Generalitat correspondería una "cesta" de impuestos compuesta por los rendimientos procedentes del 60% del IRPF; el 50% del impuesto de sociedades; el 50% del IVA; el 100% de los impuestos especiales (tabaco, bebidas, gasolina); el 100% del impuesto sobre vehículos y el 100% de los tributos cedidos (sucesiones, patrimonio, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y tasa sobre el juego). Y, consecuentemente, al estado corresponderían los rendimientos del 40% del IRPF, del 50% del IVA y del 50% del Impuesto de Sociedades recaudados en Catalunya.

La propuesta nacionalista sería destinada a originar una fuerte polémica no sólo por sus contenidos - se trataba en efecto de una propuesta que ponía literalmente patas arriba todo el esquema de financiación autonómica aplicado en Catalunya hasta entonces - sino sobre todo por las formas a través de las cuales había estado planteada por el momento en que había sido hecha pública.

Unió Democràtica, aliado de gobierno de Convergència, ya el día siguiente lamentaba que sus dirigentes hubieran sido informados del contenido de la propuesta sólo después de la conferencia del Círculo de Economía²⁸⁷. El conflicto con UDC se tenía que enmarcar sin duda alguna en la eterna polémica sobre las relaciones de fuerza interna a la coalición que, en años electorales como lo era el 1999, se manifestaba de manera destacada. Pero sin embargo, los tonos de verdadera reprobación utilizados en la ocasión por los dirigentes democristianos, habían delatado una irritación posiblemente más profunda, la manifestación de una disensión política real que interesaba las mismas maneras de hacer

²⁸⁷ Véase las declaraciones de los dirigentes democristianos en *El Mundo*, 26 de enero de 1999 y en *El Periódico*, 9 de abril de 1999.

política de los dos partidos y que iba posiblemente, más allá de las *fisiológicas* y recurrentes querellas internas.

Y, poco después, todos los demás partidos parlamentarios catalanes, coincidiendo además con una parte importante de los comentaristas políticos, incluso cercanos a las tesis nacionalistas²⁸⁸, se habían apresurado a criticar la cúpula del gobierno catalán antes que por los contenidos de la propuesta, por la elección de presentarla en una sede no institucional, insinuando un cierto menosprecio del partido más grande de la coalición de gobierno tanto por la búsqueda del consenso político como por las instituciones representativas.

Pero la polémica sería destinada a extenderse más allá de los límites del sistema político catalán: los dos grandes partidos de ámbito estatal, el PSOE y el PP, intervendrían en el debate despachando la propuesta del *Pacto Fiscal* como una mera maniobra electoralista. Así, si el candidato socialista a la presidencia del gobierno Josep Borrell pedía a Jordi Pujol de presentar y debatir su propuesta en el Senado y no a "golpes de conferencia", Rodrigo Rato, Ministro de Economía del gobierno del PP instaba, no sin una cierta irritación, a posponer la discusión sobre el modelo de financiación para 2002-2006 hasta el momento en que se demostrara, cifras a la mano, que el modelo pactado en 1996 por CiU y el PP proporcionaba un trato fiscal injusto para Catalunya, o sea, no antes de 2001²⁸⁹.

El *Pacto Fiscal*, y más en general la cuestión de la financiación, constituyó durante meses el centro de la campaña electoral para las elecciones autonómicas del otoño de 1999, y por esa razón, a la hora de hacer un análisis parece difícil separar los ataques polémicos de las propuestas reales de los distintos partidos respecto a la cuestión.

En este sentido, todas las fuerzas políticas catalanas parecían compartir la necesidad de cambiar un sistema de financiación²⁹⁰ que se consideraba ineficaz ya que condenaba Catalunya a un saldo fiscal negativo respecto a España. Sin embargo, las soluciones indicadas para cambiar el sistema eran substancialmente diferentes entre ellas.

CDC asumía la propuesta del *Pacto Fiscal*, mientras que Unió Democràtica, renovaba las discusiones con el socio más grande de la coalición reclamando una fórmula más general que no estableciera porcentajes fijos de los impuestos compartidos.

El PSC, después que su líder y candidato a la Presidencia de la Generalitat Pasqual Maragall llegara a niveles de polémicas con su oponente tan duros que pidió sus dimisiones²⁹¹, abogaba por un sistema guiado por tres directrices: corresponsabilidad fiscal (cesta de

²⁸⁸ Véase el artículo de Jordi Sánchez "Començar amb mal peu" en *AVUI*, 28 de enero de 1999.

²⁸⁹ Véase *El País*, 27 de enero de 1999.

²⁹⁰ En ese sentido se expresaron todas las fuerzas políticas catalanas, incluido el PP, en una votación parlamentaria el 5 de febrero de 1999. Véase *El Periódico*, 6 de febrero de 1999.

²⁹¹ Véase *El Periódico*, 4 de febrero de 1999.

impuestos con poder normativo, gestión de la Agencia Tributaria), reducción de la distancias entre sistema foral y sistema común, participación de los entes locales (municipios) en el sistema de reparto de los recursos según una proporción 40%-30%-30% (respectivamente administración central, autonómica, local).

Iniciativa per Catalunya, centraba su propuesta en el traspaso de la Agencia Tributaria (manteniéndose para el estado la alta inspección), en la cesión de todos los impuestos con poder normativo a todas las comunidades, en el desarrollo de la fiscalidad ecológica, en un fondo de nivelación que tendría que desaparecer a medida de que el sistema garantizaría la reducción de las diferencias, en un fondo de solidaridad en el cual cada autonomía aportaría o recibiría según la renta pro capita relativa.

Esquerra Republicana y el Partit per l'Independència abogaban por un concierto económico, similar al vasco, la consiguiente salida del sistema LOFCA y por una drástica reducción del saldo fiscal negativo a través de un considerable aumento de las inversiones estatales en Catalunya que, según el PI, por ejemplo, tenían que llegar a ser el 15,9% del total, porcentaje equivalente al de la población catalana respecto al total de la española.

El PP de Catalunya, siguiendo las directrices de sus dirigentes estatales, no incluía en su programa el modelo de financiación en la convicción que éste tenía que discutirse a partir de 2001²⁹².

Esquemmatizando, se puede decir que si bien todas las fuerzas políticas que se habían pronunciado sobre el tema habían abogado por una profundización de la autonomía fiscal y financiera – prueba de ello era la presencia en todos los programas electorales de la “cesta” de impuestos y de la Agencia Tributaria Catalana, aunque con diferentes matices, según las propuestas –, sería sobre la “unicidad” y la bilateralidad del sistema que se manifestarían las divergencias.

Por un lado, se encontraban las propuestas que reivindicaban sistemas de financiación fruto de un pacto bilateral entre Catalunya y el estado español. Estas opciones iban desde *Pacto Fiscal* propugnado por la Generalitat hasta las opciones más radicales representadas por las propuestas de ERC y PI. Por el otro, estaban las propuestas que insertaban la nueva financiación catalana en un nuevo sistema de financiación para todo el estado, e iban del modelo de gestión tributaria y financiera compartido (con el estado y con los entes locales) del PSC hasta el modelo de concierto solidario de IC.

El PP, como se ha recordado, no obstante respaldaba la opinión general de la necesidad de un cambio en el modelo de financiación, no se pronunciaba sobre el asunto considerando

²⁹² Sólo en enero de 2002 el PP de Catalunya publicaba un “Decálogo para la financiación autonómica”.

todavía imposible hacer un balance completo sobre un modelo que tenía como mínimo otros dos años de vida.

Así el debate sobre un nuevo y diferente modelo de financiación, “empujado” por el clamor provocado por la propuesta formulada desde la Generalitat a principio de 1999 y las polémicas que, con respecto al tema, se estaban viviendo en la larga precampaña electoral catalana, sería destinado a entrar en la agenda política estatal bien antes de la fecha prevista para la revisión del sistema. En este cuadro, ya en la primavera de 1999 intervendría el presidente de la Generalitat valenciana Eduardo Zaplana, exponente de aquella “clase política” autonómica del PP que había ganado posiciones de releve en su propio partido²⁹³. Según Zaplana, la propuesta de Pujol era inaceptable por lo que hacía referencia a la delegación de todas las competencias de recaudación a la Agencia Tributaria Catalana y tenía el fallo de haber sido concebida como una solución parcial, relativa sólo a la financiación de la autonomía catalana. Sin embargo, el dirigente *popular* no expresaba un juicio totalmente negativo sobre la propuesta nacionalista. Al contrario, la idea de una profundización de la participación de las comunidades en los impuestos estatales contenida en la propuesta de CiU era, según Zaplana, una idea por considerar seriamente.

Y, en el julio de 1999 en Sevilla, Manuel Chaves, socialista y presidente de la Junta de Andalucía, presentaba, junto a Pasqual Maragall y en línea con las propuestas del PSOE y del PSC, un proyecto para un modelo de federalismo fiscal que aumentara la corresponsabilidad de las comunidades, subrayara el papel de los municipios y redujera drásticamente las distancias entre sistema de financiación foral y común²⁹⁴.

El debate sobre la financiación volvía, en víspera de las elecciones catalanas y entrelazándose con ellas, a ser un debate general. En este sentido contribuyó a hacerlo todavía más vivo la publicación por parte del gobierno central, en el verano de 1999, de los datos oficiales relativos al incremento de la financiación del año 1997.

²⁹³ Véase *Diario Montañés*, 8 de mayo de 1999.

**Incremento financiero
Procedente de la cesión del 30%
del IRPF. MPTA.**

Autonomías en el sistema

Catalunya	6262.6
Galicia	10773.7
Valencia	6963.9
Canarias	6202.4
Asturias	59.0
Cantabria	368.9
La Rioja	80.2
Murcia	123.4
Aragón	320.7
Baleares	212.2
Madrid	-743.3
Cast.León	1762.3

Autonomías fuera del sistema

Andalucía	-26140.4
Extremadura	-1979.0
Cast.La Mancha	-1661.1
TOTAL	62166.3

Fuente: El Mundo 27-7-1999

No obstante Catalunya después de Galicia y de la Comunidad Valenciana resultaba haber sido la tercera comunidad más beneficiada por el sistema pactado por CiU y PP en 1996, el aumento de recursos respecto al sistema anterior, había sido más bien modesto, sobre todo con respecto a los tonos triunfalistas con los cuales, en su momento, los dirigentes nacionalistas habían saludado la firma del acuerdo.

La Generalitat se daba prisa en puntualizar, respondiendo a las críticas de los que indicaban en el acuerdo un verdadero fracaso²⁹⁵, que los beneficios para las arcas catalanas habían sido mayores de los que aparecían en las cifras oficiales por no contarse en su publicación los beneficios generados por los acuerdos bilaterales estado-Generalitat²⁹⁶.

Los "bailes de cifras" y los lanzamientos de propuestas más o menos electoralistas por parte no sólo de las fuerzas catalanas, continuaron incluso después de la celebración de los comicios autonómicos catalanes el 17 de octubre de 1999.

Como es sabido, CiU ganó por la mínima e incluso fue superada por el PSC en términos de votos. La confirmación de la tendencia electoral negativa de la coalición nacionalista asestó un primer duro golpe a la viabilidad política del *Pacto Fiscal*. Sin haber obtenido la mayoría absoluta, CiU ahora se encontraba a tener que depender, para la formación de un nuevo gabinete, de los votos de ERC o del PP. Finalmente, CiU elegía desestimar la posibilidad de

²⁹⁴ Véase *La Vanguardia*, 13 de julio de 1999.

²⁹⁵ *El Periódico* de 27 de julio de 1999 hablaba de una "victoria pírrica" de la Generalitat.

²⁹⁶ Véase *AVUI*, 27 de julio de 1999.

un gobierno nacionalista y dar paso a una transposición del pacto con los conservadores también en Barcelona. Sin embargo, en el nuevo escenario, las reivindicaciones del *Pacto Fiscal* siguieron en pie – aunque ya fuertemente debilitadas – a lo largo de unos cuantos meses más gracias a la necesidad de los votos de los diputados catalanes en las Cortes²⁹⁷.

La apabullante mayoría absoluta conquistada por el PP en las elecciones del 12 de marzo de 2000 sin embargo acabó por modificar sensiblemente el cuadro.

Ya el 17 de marzo el gobierno de la Generalitat enterraba el *Pacto Fiscal* y se declaraba listo para negociar a partir de la propuesta formulada en su día por Zaplana, mientras en abril el PP de Catalunya hacía posible aprobar los presupuestos de la Generalitat²⁹⁸.

Entre la victoria de los populares y la firma del pacto de financiación, que tendría lugar finalmente en julio de 2001²⁹⁹, se asistió a un progresivo y sustancial rebajamiento de las reivindicaciones del gobierno catalán, dividido entre unas posiciones más beligerantes del Conseller Mas, favorable al mantenimiento del núcleo de las propuestas presentadas en 1999 y unas posiciones más conciliatorias del Conseller Homs que intentó negociar a partir de una colaboración más estrecha con el presidente valenciano Zaplana.

El acuerdo de julio, al cual se sumaron finalmente también las comunidades gobernadas por el PSOE – incluso las que se habían quedado fuera del acuerdo del 1996 y por eso se habían encontrado discriminadas financieramente – ampliaría el porcentaje y el número de los tributos cedidos a las comunidades autónomas. Así, se reservaría para las CA el 33% de la tarifa del IRPF, el 40% de los impuestos especiales y el 35% del IVA, concediéndose además a estas últimas un moderado poder normativo sobre los nuevos impuestos cedidos. En cambio, el estado se reservaba el control total sobre la Agencia Tributaria y el 100% de los rendimientos del Impuesto de Sociedades.

El modelo de financiación finalmente adoptado había sido fruto de una mediación y de un debate, no siempre visible, integralmente interno a un PP que disponía de una mayoría absoluta y de un número de autonomías en sus manos que había hecho superfluo y inviable un debate más amplio.

En este debate interno se conjugaron los empujes hacia una progresiva y más profunda descentralización representados por las propuestas de Zaplana y de un sector autonómico cada vez más importante y la voluntad de limitar claramente esa descentralización a una

²⁹⁷ La propuesta del *Pacto Fiscal* volvió de actualidad en vísperas de las elecciones generales del marzo de 2000. Así, pocos días antes de los comicios, CiU llegó a pedir para Catalunya, a cambio de un apoyo parlamentario, un acuerdo de financiación que garantizara un volumen de recursos de 400000 millones de ptas. Véase *El Mundo*, 8 de marzo de 2000.

²⁹⁸ Véase *La Vanguardia*, 17 de marzo de 2000.

²⁹⁹ Acuerdo 2/2001, de 27 de julio.

dimensión financiera y administrativa, en todo caso nunca política - como había demostrado la rotunda negativa a la creación de verdaderas Agencias Tributarias autonómicas - y no proyectada en el futuro: poco más tarde los dirigentes populares declaraban que el "proceso autonómico se ha cumplido"³⁰⁰.

La resultante fue un modelo que a la vez que avanzaba en la descentralización fiscal y en participación de las autonomías a las grandes figuras tributarias, dejaba claro que en el proyecto popular no cabía, ni en el futuro, la idea de una integral coparticipación de las autonomías en la dirección del conjunto de la política fiscal del estado español.

Una de las pruebas más evidentes de esta orientación fue la aprobación, contextualmente al acuerdo de financiación, de la *Ley del Déficit Cero*³⁰¹ que, indirectamente pero imperativamente, ponía las administraciones autonómicas delante la disyuntiva de aumentar drásticamente la presión fiscal en sus comunidades o paralizar muchas de sus inversiones, subrayando la permanencia de una concepción fundamentalmente centralista con respecto a las grandes decisiones en materia de política fiscal.

La polémica vivida acerca del *Pacto Fiscal*, en Catalunya había sido dura, encarnizada y había puesto de manifiesto dos elementos que condicionarían todo el futuro debate entre las fuerzas políticas sobre el sistema de financiación.

En primer lugar, había demostrado que las dificultades en la configuración de un sistema de financiación percibido como justo y equitativo - no sólo por los nacionalistas sino más en general por todos los grupos políticos catalanes -, habían contribuido en que las antiguas disensiones que se habían vivido a lo largo del proceso estatutario de 1978-79 y del debate sobre la LOFCA, veinte años después seguían substancialmente vigentes. Por un lado los partidos nacionalistas, fautores de un pacto bilateral entre las instituciones catalanas y el estado español, caracterizado por una altísima autonomía financiera y por una substancial autonomía fiscal. Y, por el otro, la izquierda catalana, favorable al grado máximo de corresponsabilidad fiscal pero convencida de la necesidad de insertar la cuestión de la financiación catalana en el marco más general de la financiación autonómica.

Pero, en segundo lugar, y por encima de cualquier otra cosa, la polémica acerca del *pacto fiscal* había subrayado que, más allá de las distintas opiniones de las fuerzas políticas en el mérito de la cuestión, la reivindicación de una mejora del sistema de financiación exigía por

³⁰⁰ Véase la entrevista del Ministro Cristóbal Montoro en *AVUI*, 5 de agosto de 2001, y *AVUI*, 28 de diciembre de 2001.

³⁰¹ En realidad se trata de dos normas: Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, de 12 de diciembre y la complementaria Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. En marzo de 2002, el PSOE ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra ambas normas. En la opinión socialista, y de muchas autonomías, las dos leyes vulneran el art.156 de la Constitución Española, que garantiza la autonomía financiera para las CA.

parte de todas las fuerzas políticas catalanas un consenso amplio y construido dentro de las sedes institucionales. La elección de CiU – empezada en 1996 y llevada a su máxima expresión en la campaña electoral de 1999 – de sustraer la cuestión de la financiación a la tradicional colaboración entre los partidos políticos catalanes para llevarla al terreno de la confrontación política había finalmente obtenido resultados como mínimo dudosos.

Más allá de los resultados concretos en términos de aumento de recursos y de corresponsabilidad fiscal – sobre los cuales hubo, hay, y habrá diferentes y acreditadas opiniones – la elección de CiU había, a la práctica, acabado por ligar las suertes de una cuestión vital para el país como el de la financiación a los avatares de la trayectoria de una fuerza política. Y, además, lo había hecho en el momento en que ésta estaba perdiendo cada vez más su capacidad de configurarse como una opción mayoritaria y capaz de generar pactos y consensos amplios en el país.

En este cuadro, ya en la última legislatura presidida por Jordi Pujol, todas las fuerzas políticas catalanas –con la excepción del PP– habían coincidido en señalar la necesidad de volver –no obstante sus diferencias de planteamientos– a una discusión global sobre los temas de la financiación, insertada en una más general discusión sobre la reforma de la carta de 1979. Esta circunstancia llevó primero a la creación, en 2000, de una comisión específica para el estudio de las posibilidades de profundización del autogobierno y, en un segundo momento, ya al final del último mandato de Jordi Pujol, en marzo de 2003, de una ponencia encargada de redactar un informe para la reforma de la carta estatutaria³⁰².

La iniciativa tomaría todavía más cuerpo cuando, habiendo sido los temas de la reforma del estatuto y del sistema de financiación la cuestión clave de la campaña electoral del otoño de 2003, en la actual legislatura se abrirá oficialmente el proceso de redacción del nuevo estatuto y se nombrará una ponencia redactora.

Sin embargo, sin querer entrar en los contenidos de los trabajos que la nueva ponencia redactora del estatuto de autonomía está actualmente llevando a cabo, quizás valga la pena apuntar brevemente los rasgos principales de las distintas propuestas en materia de financiación con las cuales las fuerzas políticas catalanas han llegado a la discusión de estos meses³⁰³.

En este sentido, si bien todas las propuestas parecían apostar por un mayor grado de autonomía fiscal y financiera, las divisiones tradicionales – aunque alguna pequeña pero

³⁰² Véase BOPC núm.398, de 3 de marzo de 2003.

³⁰³ Las propuestas a las cuales se hace referencia en estas páginas son las oficiales, presentadas por los distintos grupos parlamentarios en la primavera de 2003, en el marco de la ponencia encargada de redactar un informe para la reforma de la carta estatutaria creada en el último tramo de la sexta legislatura.

significativa novedad – se mantenían: por un lado el modelo ligado al concierto económico – propugnado por los grupos nacionalistas -, y, por el otro las propuestas insertadas en un sistema multilateral.

En el proyecto de la federación nacionalista, se recuperaba la propuesta del pacto fiscal, basado sobre la construcción de una Agencia Tributaria Catalana responsable de recaudar, gestionar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos recaptados en Catalunya. En este cuadro, todos los impuestos estatales serían cedidos al 100%. La Generalitat gozaría de potestad normativa sobre todos los impuestos, por bien que con una reserva genérica relativa al respeto de “la estructura general impositiva del Estado”. Una comisión mixta estado-Generalitat, se encargaría, en un segundo momento, de establecer la “cuota de retorno” –en otras palabras, el “cupó”– sobre los rendimientos de los impuestos cedidos, destinada a financiar los gastos estatales en Catalunya y la contribución al FCI³⁰⁴.

Por otra parte, ERC, en su documento *Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya*, adoptaba sin mediaciones la terminología vasca al afirmar escuetamente que “las relaciones de orden tributario entre el estado español y la Generalitat se regulan a través del sistema de concierto económico”. También presente, en el documento de ERC, la reserva de garantía relativa a la “estructura general impositiva del estado”³⁰⁵.

En cambio, el PSC, retomaría los temas que desde siempre habían caracterizado sus posiciones en mérito a la cuestión de la financiación. Así, no obstante el documento planteaba la existencia de una agencia tributaria autónoma ésta se ocuparía de toda las fases en el caso de los tributos propios y en el caso de los tributos compartidos, trabajaría en régimen de cooperación con la agencia tributaria estatal. Tres parecen ser los elementos distintivos del modelo socialista. En primer lugar, la indefinición en la indicación de los porcentajes de participación en las grandes figuras impositivas estatales. Si para todas es prevista una participación e incluso una amplia potestad normativa, el documento no entraba en una cuantificación de dicha participación. En segundo lugar, en el documento se consolidaba y se subrayaba uno de los conceptos clave que el PSC ha llevado adelante, tanto en la dialéctica política catalana como dentro del socialismo español: pagar según la capacidad fiscal y recibir según población. Y, finalmente, el documento socialista planteaba y volvía a subrayar la necesidad – incluso normativizándola – que en el medio periodo los recursos a disposición de las comunidades del sistema LOFCA se aproximaran a los recursos a disposición de las comunidades dotadas de concierto económico. En su conjunto, la propuesta socialista aparecía como la menos ambiciosa y la más realista, pero

³⁰⁴ Véase: CiU: *Bases per a un nou estatut nacional de Catalunya* Barcelona: 2003, pp.90-92.

sobre todo la menos rígida. Más allá de las fórmulas, lo que emergía del documento presentado por los socialistas catalanes era la voluntad de fijar principios y límites³⁰⁶.

Finalmente, la propuesta presentada por Iniciativa per Catalunya en abril de 2003, representaba en cierta medida una forma de mediación entre los dos modelos. Si bien se trataba de una propuesta que, en lo específico, se podía insertar en el campo del concierto económico, sin embargo era precedida por una propuesta más global tendida a la generalización a todas las autonomías de esta modalidad de relación tributaria y a la creación de nuevos y más significativos mecanismos de compensación interterritorial. Por lo tanto, se trataba claramente de una propuesta orientada a dar al problema de la financiación una solución a escala estatal³⁰⁷.

Se confirmaban así, casi un cuarto de siglo después, en su núcleo, las tradicionales divisiones que, a partir de la discusión estatutaria habían opuesto los partidos catalanes. Sin embargo, las declaraciones contenidas en los distintos documentos presentados en la primavera de 2003, - muy alejadas entre sí - representan orientaciones de máxima, el punto a partir del cual empezaría la discusión. Es más, la experiencia de más de veinte años de financiación autonómica, las dificultades que habían caracterizado y todavía caracterizan las relaciones con el gobierno central, más allá de las propuestas teóricas, parecen haber generado una conciencia compartida de la importancia de un sistema de financiación eficaz y consensuado. Este elemento - que parece en alguna medida haber sido asimilado también por el PP de Catalunya - invitaría hoy a pensar que las fuerzas políticas podrían deponer cualquier tentación electoralista en mérito a tal importante debate para construir un consenso capaz de superar virtuosamente las diferencias. Excede los límites de este trabajo verificar si finalmente esto será posible.

³⁰⁵ Véase: ERC: *Constitució de l'Estat lliure de Catalunya* Barcelona: 2003 pp.23-25.

³⁰⁶ Véase: PSC: *Bases per a l'elaboració de l'estatut de Catalunya* Barcelona: 2003 pp.7-8

³⁰⁷ Véase: ICV: *Bases per a la reforma constitucional i estatutaria* Barcelona: 2003 pp. 27-29.

CAPITULO CUARTO

AUTONOMÍA Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

4.1 De las *veguerías* feudales a las comarcas republicanas. Elementos para un análisis de la organización del territorio en Catalunya.

El territorio es el marco en que se organiza en su nivel básico la vida económica, civil y social de los ciudadanos, en el cual se desarrolla la participación a la vida colectiva y se experimentan directos sentimientos de identificación.

La organización territorial de la Catalunya autónoma del postfranquismo, establecida a través de las cuatro leyes de organización territorial aprobadas en el abril de 1987, representa el objeto de estas páginas.

El sistema de organización todavía vigente, fue el fruto de la discusión posiblemente más trascendente vivida por el sistema político catalán en los últimos veinte años, que no sería posible entender en su complejidad sin enmarcarla en una perspectiva histórica extraordinariamente amplia. Con la intención de poder proporcionar un cuadro de referencia, se ha considerado preciso dedicar algunas páginas a un breve repaso de las divisiones territoriales que el país ha vivido, y a los debates que éstas han originado, a lo largo de los últimos siglos.

Con el fin de los reinados feudales³⁰⁸ y hasta los *Decretos de Nueva Planta*, Catalunya adoptaba organización territorial propia, derivada de la necesidad de afirmación del poder monárquico sobre el poder señorial.

Tal organización era empernada sobre la figura de un representante del rey, el *veguer*, que ejercía por cuenta de la corona funciones administrativas, militares y fiscales.

Desde el siglo XII hasta principio de siglo XVIII, las *veguerías*, de muy diferente extensión territorial entre ellas, han oscilado en su número desde un mínimo de 10 hasta un máximo de 18. En algunos casos, para ajustar estos instrumentos administrativos instituidos de alguna forma artificialmente y desequilibradamente para la rápida imposición del poder real - sin tener, a menudo, suficientemente en cuenta las necesidades de territorios geográfica y

³⁰⁸ Para una panorámica de la historia de la sucesión de las divisiones administrativas del territorio catalán, véase el clásico CONSELLERÍA D'ECONOMIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1937 págs.11-48; I. RUEDA MÁRQUEZ: *L'Administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1994 pp.4-31; J.VILA VALENTÍ: "L'evolució històrica de les unitats territorials majors a Catalunya", en el volumen colectivo AA.VV.: *La Regionalització del territori i els ens intermedis* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1990 y J.Mª FRANQUET i BERNIS: *L'organització territorial en vegueries: un model racional per a Catalunya*, B.I, Tortosa: 1991 págs. 29-41.

humanamente cohesionados -, se crearon unidades administrativas más pequeñas, las *sots-vegueríes*.

La guerra de sucesión española y la entrada de las tropas borbónicas en 1714, modificaron sensiblemente el cuadro. Desaparecían las *vegueríes* y las *sots-vegueríes* para dejar sitio a 12 *corregimientos* y un *distrito* (la Vall d'Aran). Los *corregimientos*, además de desarrollar funciones militares y de representación territorial de los nuevos soberanos, inauguraban una doctrina y una práctica de intervencionismo del poder central en los asuntos municipales.

La división territorial felipista era substancialmente más orgánica y equilibrada de la precedente y los *corregimientos* aparecían más ajustados a la estructura geográfica, humana y poblacional del país.

Pero el verdadero giro copernicano en la división territorial de Catalunya se producirá a partir de la ocupación francesa a principio del siglo XIX. El territorio catalán ocupado en 1808 y anexionado finalmente al estado francés en 1812, sería dividido en cuatro *departaments*, que constituirían unidades territoriales, al par de las otras, de la administración central del estado galo³⁰⁹. La ocupación cesó definitivamente en 1814, pero la importancia del ejemplo de la organización administrativa transalpina, se proyectaría a lo largo de todo el siglo XIX.

La cuestión de la centralidad de unas fuertes administraciones territoriales del estado fue una parte importante y decisiva del proyecto de construcción del estado liberal español en el siglo XIX y encontraría su primer momento decisivo en Cádiz. Según el art. 11 del texto constitucional aprobado en la ciudad andaluza, se establecía una primera y provisional división territorial en la cual la administración del estado, tanto en territorios históricos como en territorios mancos de una particularidad histórico-cultural, se organizaba en unidades denominadas "provincias". Consecuentemente, la sede de la administración en el principado, es decir, la Diputación Provincial, se establecería en Barcelona y recibiría el nombre de Diputación de Catalunya.

La aprobación del art.11 había sido particularmente difícil. Así como los representantes catalanes habían defendido el derecho a no ver dividido el territorio de Catalunya, muchas otras colectividades habían expresado y defendido sus perplejidades y sus intereses respecto a una cuestión tan importante. En 1813, la regencia, bajo consejo de las Cortes

³⁰⁹ La división napoleónica adoptaba la tradición francesa de indicar las unidades administrativas utilizando una nomenclatura de tipo geográfico. Así que Catalunya sería dividida en los *departaments* de: Ter, con capital a Girona; Montserrat, con capital Barcelona; Boques de l'Ebre, con capital a Lleida y Segre, con capital a Puigcerdà. Véase CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de...* ob.cit. págs. 36-37 y J.Mª FRANQUET i BERNIS: *L'organització territorial en...* ob.cit. págs. 32-33.

Constituyentes, encomendaba al capitán de fragata Felip Bausà de llevar a cabo un estudio y presentar un nuevo proyecto de división provincial. En el proyecto Bausà, el territorio español sería dividido en 44 provincias (después reducidas a 39 en el paso por la comisión de las Cortes encargada de estudiarlo) y el territorio catalán resultaba dividido en tres provincias, dos marítimas (con capitales Barcelona y Tarragona) y una interior (con capital en la Seu d'Urgell). El Consejo de Estado consideró inadecuado el proyecto presentado y encargó un nuevo estudio a una ponencia de expertos³¹⁰.

La vuelta al absolutismo de Fernando VII dejó el nuevo proyecto sin posibilidad de ser ni siquiera presentado, y se volvió a la división felipista en *corregimientos*.

Pero el convencimiento de que la provincia fuera el instrumento más efectivo para la vertebración de un nuevo estado fuerte y centralizado - al estilo francés - se había extendido a la mayor parte de la élite liberal española. Ya a finales de marzo de 1820, cuando se volvió a proclamar la Constitución, en la mayoría de las ciudades de la península, la cuestión de la división provincial tornó a presentarse como una de las cuestiones políticas clave.

Sobre la base de estos convencimientos, el nuevo gobierno central volvió a encomendar a Bausà, que sería esta vez ayudado por el intendente José Agustín Larramendi, un nuevo proyecto. Mientras Bausà y Larramendi no acabarían su tarea, se volvería a la división adoptada en 1813 y, por consiguiente, se procedió a la reconstitución de la Diputación Provincial de Catalunya. El trabajo de Bausà y Larramendi prosiguió hasta el junio de 1821. El nuevo proyecto primaba la "proximidad" de la administración al territorio, es decir, abogaba por un mayor número de provincias, más pequeñas y más fácilmente administrables. Este criterio, según la Comisión Constitucional que aprobó el proyecto, se fundamentaba en evidentes criterios de funcionalidad y en las indicaciones que a lo largo del trabajo de la comisión habían llegado de las administraciones provinciales. Destacadamente - según el informe de Bausà y Larramendi - la Diputación Provincial de Catalunya había reclamado "la pronta división de provincias en tamaño proporcionado al período de funciones de las diputaciones respectivas, como medida de la mayor y más urgente perentoriedad"³¹¹. El estado español quedaba dividido en 51 provincias, y el Principado quedaba troceado en cuatro provincias: Barcelona, Lleida, Tarragona, y Girona. Los criterios sobre la base de los cuales fue formulada la propuesta de división, y la elección

³¹⁰ Según el estudio llevado a cabo por la *Conselleria d'Economia* de la Generalitat republicana, el expediente de la nueva división territorial desapareció del archivo de las Cortes. Véase CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya...* ob.cit. pág.38.

³¹¹ Recogido en CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya...* ob.cit. pág. 40.

de las capitales, no parecían responder a razones de tipo histórico, geográfico o poblacional, sino que se ceñían a consideraciones de pura funcionalidad administrativa (como en el caso de Tarragona, preferida a Reus substancialmente sólo por su ubicación costera).

La Diputación de Catalunya, una vez conocido el proyecto aprobado por la Comisión Constitucional, encomendó a Joan Baptista Galobardes, inspector de montañas y a Jaume Padró, arquitecto, un estudio sobre los límites territoriales de la propuesta elaborada a Madrid. En octubre de 1821, la Diputación de Catalunya aprobaba las rectificaciones propuestas por los dos expertos y las enviaba a Madrid. El 14 de enero de 1822 las Cortes aprobaban la nueva división provincial.

No es posible saber exactamente hasta que punto las rectificaciones propuestas por parte catalana fueron atendidas, así como no es posible saber exactamente hasta que punto se tuvieron en cuenta las propuestas formuladas por los otros territorios. Lo único que se puede, con buena aproximación, afirmar, es que el proyecto presentado por la Comisión Constitucional debió de recibir muchas propuestas de rectificación ya que la que se acabó aprobando fue otra vez una división provincial con carácter provisional.

Tampoco en 1823 llegó a entrar en vigor: la intervención de las tropas de la Santa Alianza provocó la abolición de la Constitución y con ella, de la división provincial.

Sólo diez años más tarde se llevará a cabo finalmente la división provincial definitiva. Con un decreto real del 30 de noviembre de 1833, firmado por la reina María Cristina y por el ministro Javier de Burgos se aprobaba la división provincial del estado español.

El mapa provincial de 1833, recogía las directrices del proyecto presentado diez años antes (aunque no lo reprodujera completamente) pero cambiaba parcialmente las funciones de las diputaciones provinciales. Añadía a las "tradicionales" funciones de instrumentos territoriales de la administración central de las provincias, las de entes territoriales con un cierto margen de actuación³¹². Según las nuevas disposiciones, Catalunya quedaba dividida en cuatro provincias y 32 partidos judiciales (que pasaron años después a 35).

La división provincial de Javier de Burgos, se diferenciaba tanto de las antiguas *veguerías*, directamente dependientes del Conde de Barcelona, como de los corregimientos que, pese al haber nacido como instrumentos de consolidación de un nuevo poder monárquico, habían permanecido, a lo largo de toda su existencia, bajo el mando de la Real Academia de

³¹² Una interesante y original reflexión sobre el papel de entes locales de las provincias creadas con la división de 1833, se puede encontrar en F. QUIRÓS: "La división provincial de 1833" en AA.VV.: *La Regionalització del territori i els ens intermedis* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1990.

Barcelona, y habían implicado el reconocimiento de la unidad administrativa del territorio catalán.

En 1833, en el momento en que se encomendaban a las provincias funciones reales de gobierno del territorio, estrechando las relaciones con éste último, en Catalunya se perfilaba una situación en que división provincial era y se percibía como una mera abstracción administrativa, fruto de la confianza de los gobernantes españoles en la absoluta validez del modelo administrativo galo y sin vinculación alguna con las características geográficas, históricas y demográficas del territorio.

Será a partir de este momento que se difundirá y se transformará en uno de los elementos constitutivos del catalanismo naciente, en oposición a la división provincial impuesta y centralizadora, el concepto de demarcación natural, que evolucionará, a lo largo del siglo XIX, hasta definirse más precisamente como comarca.

El concepto de comarca llegará a cristalizarse a finales del siglo XIX en el patrimonio ideológico del nacionalismo catalán, y aparecerá junto al municipio como ente básico de la estructuración administrativa del territorio en el programa de las Bases de Manresa en 1892. Pero sólo un siglo después de la división de Javier de Burgos, en época republicana, se volvería a reconsiderar la división provincial. En 1931, la Generalitat se dispuso a presentar y aprobar un nuevo proyecto de división territorial de Catalunya, que fuera acorde con las mutadas circunstancias políticas y con el objetivo de proporcionar finalmente una organización territorial que superara la división provincial para reemplazarla con una división establecida por el Parlament de Catalunya basada sobre la comarca³¹³. A tal fin, la administración autónoma encomendó a una comisión de expertos de llevar a cabo un estudio en ese sentido.

La *Ponencia per a l'estudi de l'estructuració comarcal de Catalunya*, formada por personalidades de altísimo nivel político y científico³¹⁴, presidida por el Conseller de Cultura Ventura Gassol y cuyos miembros destacados fueron los geógrafos Pau Vila y Josep Iglésies, empezó sus trabajos en octubre de 1931³¹⁵.

³¹³ La nueva división se basaría sobre lo dispuesto por el art.10 del Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932.

³¹⁴ Además que por Vila y Iglésies y Gassol, la ponencia era integrada por: Antoni Bergós; Pere Blasi; Antoni Esteve; Manuel Galés; Antoni Rovira i Virgili; Miquel Santaló y Felip Solé. Organizó su trabajo en cuatro sub-ponencias, una por cada provincia. Los ponentes se dividieron en las sub-ponencias según su provincia de procedencia, la presidencia fue asumida por el Conseller de Cultura y la vicepresidencia y la secretaría respectivamente por Pau Vila y Josep Iglésies.

³¹⁵ La documentación del trabajo de la ponencia fue recogida y publicada en los dos volúmenes (documentos y mapas) curados por E.LLUCH i O.NEL·LO: *La gènesi de la Divisió territorial de Catalunya (1931-1936)*. Edició dels documents de l'arxiu de la Ponència Diputació de Barcelona, Barcelona: 1983.

Apareció evidente ya desde el principio a los ponentes que no se podía plantear en aquella sede un trabajo de carácter meramente geográfico. Es decir, posiblemente resultaría una contribución difícil de perfilar, incierta y sobre todo innecesaria aquella que se propondría de delimitar con exactitud y sólo sobre la base de un criterio geográfico el número y la extensión de las comarcas catalanas. Se trataría más de un trabajo académico que un instrumento válido para ajustar la organización de los nuevos poderes públicos a la realidad del país. Así que la misma *Ponencia* empezó por cuestionar el objetivo para el cual había sido nombrada y acabó por reorientar sus esfuerzos hacia la presentación de un estudio más general sobre la estructuración territorial de Catalunya, que valorizara una orientación capaz de armonizar la tradicional reivindicación comarcal nacionalista con las exigencias de proporcionar instrumentos efectivos para el legislador. Junto al cambio formal de los objetivos, que cambiaría formalmente también el nombre de la *Ponencia* en *Ponencia d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya*, aprobaba también sus líneas de trabajo: en primer lugar se documentaría sobre el concepto popular de comarca; en segundo lugar, fijaría las demarcaciones económicas (las "zonas de mercado") y finalmente confrontaría este último dato con las demarcaciones de los partidos judiciales. El método que la Ponencia eligió fue el de la consultación de los municipios. A todos los ayuntamientos de Catalunya se envió un cuestionario con las siguientes preguntas: a cual comarca piensa pertenecer, cual es la zona en que se desarrollan las actividades económicas de su población y si también hay otras zonas en que éstas últimas se producen. El resultado de la encuesta permitió delinear dos propuestas, que preveían en todo caso la desaparición de las cuatro diputaciones provinciales.

La primera, presentada el 13 de septiembre de 1932, imaginaba una administración estructurada sobre tres niveles: la Generalitat; 28 demarcaciones -que serían las unidades a través de las cuales la Generalitat administraría el territorio-; y los municipios. Esta propuesta si tenía la ventaja de reducir al mínimo las estructuras burocráticas, creaba unas demarcaciones muy extensas que ignoraban la relevancia económica, histórica y social de algunas importantes ciudades y obligaba necesariamente las demarcaciones a relacionarse directamente con Barcelona, rebajando la capacidad de la administración de actuar tempestivamente.

La segunda, presentada el día siguiente, delineaba la administración territorial de Catalunya según en esquema de cuatro niveles: la Generalitat; 9 *vegueries*; 38 comarcas y los municipios. Esta propuesta, que finalmente fue aprobada el 12 de octubre, parecía ser una síntesis obtenida sobreponiendo el mapa de los partidos judiciales (cuyas capitales habían

demostrado ser percibidas en la encuesta como verdaderas "capitales de comarca") y el mapa surgido de la interpelación a los municipios sobre las zonas de actividad económica. La creación de las *vegueríes* - de hecho se trataba de "supercomarcas" - respondía sea al reconocimiento de fenómenos de carácter indudablemente supercomarcal (como en el caso de las comarcas del cinturón de Barcelona, agrupadas en una sola *vegueria*), sea a la necesidad de encontrar un interlocutor intermedio entre las comarcas y la Generalitat.

Pese a que el 31 de diciembre de 1933, los gobernadores civiles y los jefes de provincia delegados de la administración estatal dejaban de actuar en Catalunya, la división en comarcas y *vegueríes* no pudo ponerse inmediatamente en práctica. Los hechos del 6 de octubre de 1934, como es sabido, llevaron a la suspensión del Estatut d'Autonomia de Catalunya, y, consecuentemente de la división territorial establecida al amparo de su art.10.

Después de la victoria del Frente Popular en febrero de 1936 el Estatut volvía a tener vigencia y en el agosto del mismo año, ya empezada la guerra civil, el president Companys encomendaba a la recién nacida *Conselleria de Economia* el nombramiento de una nueva ponencia de expertos que retomara la iniciativa. La nueva ponencia, integrada por Joan P. Fàbregas, Joan Fronjosá y Joaquim Pou, recogió el trabajo llevado a cabo cuatro años antes, proponiendo sólo alguna pequeña modificación territorial³¹⁶, y el cambio de nombre de las *vegueríes* que adoptarían la más neutra denominación de *regions*.

El 27 de agosto de 1936, Joan Comorera, *Conseller de Economia* de la Generalitat aprobaba el proyecto que sería puesto en marcha finalmente con un decreto firmado por el President Companys el 23 de diciembre del mismo año. La división territorial de Catalunya entraba en vigor de manera expeditiva durante la guerra y serviría sobre todo, en aquella circunstancia, para coordinar la actuación de la Generalitat con la de las fuerzas políticas y sindicales en vista de una lucha que se demostró larga y, finalmente, perdida.

Después de casi un mes de ofensiva continua en el frente de Aragón, el 4 abril de 1938 las tropas franquistas entraban en Lleida. El día siguiente, Franco derogaba formalmente el Estatut d'Autonomia de Catalunya "en mala hora concedido por la República", se abolía la división en comarcas y regiones y se restablecía plenamente la división en cuatro provincias de 1833.

Sólo cincuenta años después en ya avanzado proceso de consolidación de la nueva Generalitat autonómica el panorama legislativo de la división territorial de Catalunya volverá a cambiar.

³¹⁶ Las modificaciones de mayor trascendencia consistieron en la asignación de la comarca de la Garrotxa a la región de Girona y a la ruptura de la dualidad La Seu d'Urgell- Tremp, orientándose la ponencia por dejar esta última como capital de la región homónima.

4.2 Las comarcas: ¿mito o realidad?

Entre finales del siglo XIX y el principio del siglo XX, el concepto de comarca como unidad natural y propia del territorio catalán empezó a difundirse en contraposición a *l'esquarterament* del Principado producido por la adopción del modelo provincial de Javier de Burgos, hasta llegar a entrar en el patrimonio ideológico del catalanismo, consagrándose en el programa de las bases de Manresa³¹⁷. Pero, de hecho, la profunda relación que acabó ligando la reivindicación comarcal a la historia del nacionalismo catalán, no implicó nunca, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, un consenso sobre la naturaleza, el número y la extensión de las comarcas catalanas.

Entre 1880 y 1931, año de nombramiento de la *Ponencia per a l'estudi de la estructuració comarcal de Catalunya*, se publicaron como mínimo quince diferentes mapas comarcales de Catalunya. Empezando por Auléstia i Pijoan³¹⁸, que en su *Història de Catalunya*, publicada en 1887 incluye un "Mapa Comarcal de Catalunya", pasando por Esteve Sunyol,³¹⁹ que diez años más tarde en una conferencia en el Ateneu Barcelonés presentó una primera concreta división comarcal como organización administrativa de Catalunya.

La incertidumbre acabaría pasando al siglo siguiente: en 1924, J.M^a Rendé presentaba un proyecto de división comarcal³²⁰, y en 1928, la Asamblea Constituyente del Separatismo Catalán reunida a La Habana, aprobaba una *Constitución Provisional de la República Catalana* en la cual figura una división del país sobre la base de un nuevo y diferente mapa comarcal. Tres años más tarde, en 1931, la *Casa del Vallés*, entidad que se declaraba específicamente comarcalista, organizó un ciclo de conferencias sobre el tema, en el cual participaron varios expertos, y entre ellos el famoso geógrafo Pau Vila, que presentó una ponencia titulada "Per a la solució del problema comarcal" seguida por el estudio "Una divisió de Catalunya en comarques" que constituyó la base del trabajo llevado a cabo pocos meses después por la primera *Ponencia* nombrada por la Generalitat.

La misma *Ponencia*, en 1932, en el informe final de su trabajo reconocía, a su pesar, que existía una enorme vaguedad acerca del mundo comarcal y del mismo concepto de comarca³²¹.

³¹⁷ Véase C. SANTACANA: "Política y ordenación territorial en Cataluña durante la transición y la autonomía" en: *Anales de Historia Contemporánea* (2004) n°20, pp.224-225.

³¹⁸ A. AULESTIA I PIJOAN: *Història de Catalunya* Impr. La Renaixensa, Barcelona: 1887-1889

³¹⁹ Véase CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya...*ob.cit. pág.37.

³²⁰ J.M^a RENDÉ: *Pla de organizació social agrària de Catalunya* [s.n], Barcelona: 1924

³²¹ Véase CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya...*ob.cit. pág.52.

Con este lapidario juicio daba constancia de la material imposibilidad de definir exactamente desde un punto de vista geográfico el mapa comarcal de Catalunya. Si bien - se argumentaba - la enorme mayoría de los catalanes se sentía efectivamente identificada con una unidad territorial propia, llamada comarca, que cogía su nombre de la toponimia autóctona tradicional que a veces incluso remontaba a la época de las *veguerías* prefelipistas, no existía, en la práctica, en el imaginario colectivo del país, un mapa ni siquiera mínimamente compartido de la extensión y de la capitalidad de cada comarca.

Fueron éstas las consideraciones que llevaron Pau Vila y sus compañeros, realizando de alguna forma un forcejeo político³²² respecto a la *conselleria* que le había encomendado el estudio, a querer cambiar, incluso formalmente, el nombre y los objetivos de la *Ponencia* nombrada en 1931.

El razonamiento de los ponentes era claro: más que dedicarse a un científicamente escrupuloso (y probablemente inabarcable) trabajo de delimitación de un mapa comarcal, en esa circunstancia era prioritario poder proporcionar al legislador un mapa de la división territorial nuevo, que tuviera en cuenta los sentimientos de identificación de la población con las comarcas *naturales*, pero que sobre todo realizara una representación fiel de la realidad económica y social del país y pudiera ser utilizado como instrumento para la superación de la división provincial y la implantación eficaz de la administración territorial de la Generalitat de Catalunya.

Los resultados directos de esta orientación se pudieron ver sólo brevemente y en circunstancias decididamente excepcionales durante la guerra civil.

Pero desde un punto de vista político, el trabajo de Pau Vila y de sus compañeros y la efectiva adopción de la división comarcal de 1936 tuvieron consecuencias muy profundas, que trascendieron la breve y accidentada experiencia administrativa de las comarcas y de las regiones republicanas.

En primer lugar, por primera vez Catalunya y con ella el nacionalismo catalán tenía un mapa comarcal único, que, independientemente del ser más o menos "exacto" geográficamente - en una materia en que la exactitud había demostrado ser una quimera -, representó un instrumento válido y efectivo, pese a las excepcionales circunstancias en las cuales se encontró a ser utilizado.

Y en segundo lugar, la actitud de la ponencia de Pau Vila, hizo que se concretara finalmente el concepto de comarca asociándolo materialmente al de administración territorial,

³²² Sobre la relación entre el gobierno de la Generalitat y la Ponencia, véase J. OLIVERES: "Vigència i realitat de la divisió territorial" en AA.VV.: *La Regionalització del territori i...* ob.cit. pág.118.

desacralizándolo, y transformándolo de referencia ideológica a instrumento político para la afirmación de una administración de base nacional.

Todas las propuestas y los estudios formulados en los cincuenta años siguientes³²³, ya sea las que reivindicaron como viable la división republicana, ya sea las que abogaron para una organización radicalmente diferente y incluso, en cierta forma, algunas medidas de la administración franquista, hasta llegar a los proyectos presentados por los partidos antifranquistas a principio de los años 80, encontraron en aquella división y en la actitud de la *Ponència* de 1931, puntos de referencia insustituibles.

Es evidente que sería incorrecto hablar de un debate político público y abierto sobre los temas de la división territorial en la Catalunya de los años 40 y 50. Pero el debate continuó en otras formas, sin llegar nunca a interrumpirse, en las instituciones académicas.

Ya en 1939, se creaba a Barcelona, al amparo del Institut Francés dirigido por Pierre Deffontaine, el *Cercle de Geógrafs*, institución que constituyó un espacio de encuentro entre viejos (y republicanos) y más jóvenes geógrafos catalanes. En esta iniciativa colaboraron varios ex exponentes de la *Ponència* del 1931, como Josep Iglèsies y nuevos geógrafos emergentes como Lluís Solé i Sabarís y Salvador Lladó. En 1943, Solé i Sabarís ganó la cátedra de Geografía Física a la Universitat de Barcelona y en torno a él se empezó a organizar un nuevo grupo de estudiosos, que a partir de 1945 comenzaron a trabajar al amparo del Instituto de Geografía Juan Sebastián Elcano de Madrid.

Este tímido pero significativo despertar del debate, hacía que en 1947 la *Societat Catalana de Geografia* volviera a la actividad y en 1950, el Centre d'Estudis Comarcals d'Igualada organizaba a Martorell, con la intervención destacada de Josep Iglèsies, la *I Assemblea Intercomarcal de Estudiosos*. Pero de hecho, se trató de trabajos realizados al límite de la clandestinidad.

Entre 1939 y 1959, pese a que pueda haber habido otras propuestas que no superaron la difusión entre círculos estrictamente académicos, sólo se publicó un libro en el cual se afrontaba directamente el tema de la división territorial y se formulaba una propuesta en este sentido. Se trata del trabajo del geógrafo Pere Blasi, titulado *Les terres catalanes*, que fue publicado en 1954³²⁴. El estudio recogía una propuesta de división territorial que difería tanto de la división del 1936, como de otra elaborada por el mismo autor en 1935³²⁵.

³²³ Por una panorámica del debate sobre la organización territorial de Catalunya durante el franquismo, véase el estudio de Enric Lluch y Oriol Nel·lo que introduce la antología documental *El debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis. Propostes i documents* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1984.

³²⁴ P. BLASI: *Les terres catalanes* AYMÁ, Barcelona: 1954

³²⁵ P. BLASI: *Geografia elemental de Catalunya* Editora Pedagògica Associació Protectora de la Ensenyança Catalana, Barcelona: 1935.

Pero la reaparición de una *cuestión comarcal* importante y pendiente de resolución no tardó en manifestarse. Y, paradójicamente, volvería de actualidad gracias a aquellas mismas autoridades franquistas que negaron veinte años antes su existencia.

En 1956, como consecuencia de la promulgación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se encomendaba la redacción de unos Planos Urbanísticos Provinciales. La Oficina de la Diputación encargada de redactar el Plan Provincial de Barcelona había estado dirigida desde el 1948 por el arquitecto de Tarragona Manuel Baldrich i Tibau y, a lo largo de los años, bajo su dirección habían trabajado un numeroso grupo de técnicos en el cual se pueden encontrar varios profesionales que habían colaborado con los estudiosos de la *Ponència* del 1931, como Puchades i Benito y Salvador Llobet. El objetivo principal de Plan era conseguir "el equilibrado desarrollo de la provincia", frenando el crecimiento de la ciudad de Barcelona y dispersando las actividades económicas y la población en el resto del territorio. Como estrategia para conseguir este objetivo, el Plan recomendaba la potenciación de toda una serie de núcleos urbanos, en torno a cada uno de los cuales hubiera tenido que gravitar una parte del territorio provincial. Estos núcleos urbanos resultaban ser las antiguas capitales de comarcas de la división del 1936 y sus zonas de influencia coincidían con la extensión de las mismas. En el Plan se hablaba sin más justificaciones de "comarcas naturales" y la misma Oficina reutilizaría plenamente el concepto dos años más tarde al redactar, como instrumento de actuación del Plan Provincial, los dos Planes Comarcales Sectoriales del Vallés Oriental y del Maresme.

Entre finales de los años cincuenta, la cuestión de la división territorial empezaba a salir de los reducidos círculos académicos para volver, todavía en una vertiente eminentemente científico-divulgativa, al gran público, gracias a la iniciativa de varias editoriales³²⁶. En 1958 empezaba a publicarse en fascículos, la obra *Geografia de Catalunya*³²⁷, directa por Lluís Solé Sabarís, realizada por el mismo grupo de geógrafos que en los años 40 había reemprendido la actividad científica en el *Cercle de Geògrafs* del Institut Francés. En ella trabajaron, entre otros, Josep Iglèsies, Salvador Llobet y Vila i Valentí.

En 1961, Pau Vila, volvía del exilio y aceptaba de entrar en el grupo redactor de la obra y entre 1961 y 1974 salieron tres volúmenes que utilizaban en su descripción la división comarcal de 1936 contribuyendo a difundirla entre la población.

En la segunda mitad de los años '60, Iglèsies volvía a hacer pública su reflexión sobre la naturaleza de la comarca publicando en la colección *Quaderns de Cultura* los dos

³²⁶ Entre otras, las editoriales AYMÀ, Aedos y Bruguera.

volúmenes *La realitat comarcal de Catalunya (Assaig sobre el concepte de comarca)*³²⁸ y *La divisió comarcal catalana*³²⁹.

Y en 1968, el editor Joan Ballester cumplía una condena de tres meses de cárcel por haber publicado el mapa *Països Catalans. Divisió Comarcal a escala 1:1,1,25 M*³³⁰, firmada por el cartógrafo Antoni Bescós y utilizada por varias entidades excursionistas, que reproducía la división comarcal de 1936 aunque no la en *vegueríes*.

En el momento en que el debate sobre la división territorial parecía salir de las aulas universitarias para volver a una reducida, pero ya más significativa parte de opinión pública³³¹, fueron las entidades económicas, sobre todo los bancos, a recuperar masivamente la división del 1936 para llevar a cabo sus estudios.

Se calcula³³² que entre 1966 y 1971 se publicaron como mínimo una docena de trabajos, dato que indica que se involucraron un gran número de profesionales. En todos estos casos, así como había ocurrido por los trabajos geográficos de divulgación, se solía utilizar la división comarcal y no la en *vegueríes*, prefiriendo a éstas en el caso de estudios relativos a más comarcas, otros tipos de demarcaciones.

Los bancos utilizaron la división comarcal del 1936 para conocer mejor el terreno en que operaban o querían penetrar, pero los resultados más inmediatos de estos estudios fueron substancialmente otros. Por un lado, se contribuyó a difundir todavía más en la población la división comarcal del 1936, y por el otro, se abrió un debate sobre las desigualdades económicas, sociales y demográficas interterritoriales entre las comarcas y sobre las transformaciones ocurridas en los últimos treinta años.

El paso de la conciencia de las desigualdades a la formulación de estrategias de actuación para su superación se produjo con claridad a principio de los años 70 y el debate entre las diferentes opciones llegó a extremos de profunda intensidad.

Dos momentos parecen ser más conflictivos que otros. En 1970 se confrontaron una hipótesis intervencionista, orientada a fomentar el máximo equilibrio económico territorial,

³²⁷ LL.SOLÉ i SABARÍS: *Geografia de Catalunya* Aedos, Barcelona: 1958-1972.

³²⁸ J. IGLÉSIES: *La realitat comarcal de Catalunya (Assaig sobre el concepte de comarca)*, Bruguera, Barcelona: 1966.

³²⁹ J. IGLÉSIES: *La divisió comarcal catalana* Bruguera, Barcelona: 1967.

³³⁰ A. BESCÓS: *Països Catalans. Divisió Comarcal a escala 1:1,1,25 M*, Barcelona: 1962.

³³¹ La revista *Serra d'Or* comenta la aparición de la *Geografia de Catalunya* con tres artículos: "Estat actual dels estudis geogràfics al Principat", de Maria de Bolós (julio de 1960, págs. 23-25); "El primer volum de la *Geografia de Catalunya*" de Enric Lluch (enero de 1964, págs. 23-25 y febrero-marzo de 1964, págs. 29-31); y "Una obra fonamental, la *Geografia de Catalunya*: una conversa amb el seu director, Lluís Solé Sabarís" de Joan Antón Benach (abril de 1969, págs. 37-40).

³³² Véase F. ROCA: "Literatura económica 1960-1970: els economistes dintre del debat polític actual" en el volumen colectivo dirigido por F. ARTAL: *Economia crítica: una perspectiva catalana* Edicions 62, Barcelona: 1972 págs.315-334.

sostenida sobre todo por Josep Maria Muntaner i Pascual³³³; y otra opción, que consideraba ya las desigualdades económicas territoriales como irreversibles y propugnaba una intervención sobre las consecuencias sociales originadas por ellas, soportada sobre todo por Josep Maria Carreras, Eugeni Giralt y Ernest Lluch³³⁴. Y en 1974, se abrió una profunda discusión en consecuencia de la publicación del libro de Josep Miró, Ernest Sena y Frederic Miralles *La Catalunya pobra. Introducció a una anàlisi territorial de la pobresa*³³⁵. Respecto a la polémica de cuatro años antes se puede apreciar un enfoque decididamente más político, que de alguna forma ya vislumbra y plantea opciones de cambio que se perciben como realizables sino en un breve por lo menos en un medio plazo.

La aparición del libro despertó críticas negativas y positivas en aquellas nuevas revistas catalanas que empezaban a recoger los grandes debates que se plantearían durante la transición y la división territorial volvía a ser un tema genuinamente político.

De hecho, ya había empezado a serlo en la práctica a partir de varios años antes. No sólo muchos partidos y sindicatos clandestinos utilizaron la división de 1936 como criterio de organización territorial, sino que también la Asamblea de Catalunya, en el momento de su creación, en 1971 se organizó sobre base comarcal y la Unió de Pagesos, incluso, además de las comarcas, adoptó en sus estatutos las *vegueríes* como ámbito de actuación.

A principio de los años 70, como subrayan Enric Lluch y Oriol Nel·lo "la idea que la división territorial no era una materia neutra, sino que dependería de las opciones políticas generales, se iba abriendo paso con fuerza".³³⁶ Consecuencia directa de esta circunstancia fue la inclusión de la ordenación territorial en los trabajos del Congrés de Cultura Catalana.

El *VIIIè Àmbit del Congrés de Cultura Catalana, de Ordenació del Territori dels Països Catalans*, desarrolló sus trabajos entre el junio de 1976 y el septiembre de 1977. En el marco de la iniciativa, se celebraron un gran número de asambleas locales, siete asambleas generales y un acto de clausura. Se puede sin duda afirmar que la experiencia del *VIIIè Àmbit* representó un punto crucial para la divulgación de los estudios sobre la estructura del espacio catalán y para sensibilizar la futura clase política y la opinión pública sobre la importancia capital de cuestión territorial en la reconstrucción del país. Allí confluyeron muchas de las inquietudes y muchas de las expectativas que hasta aquel momento se habían

³³³ Véase J.Mª MUNTANER i PASCUAL: *Granollers i el Vallès Oriental* Banco de Expansión Comercial, Barcelona: 1967.

³³⁴ Véase E. GIRALT: *Evolució de les àrees de trànsit dels autobusos de línia a Catalunya* Banca Catalana, Barcelona: 1970; E. LLUCH; J.Mª MUNTANER i PASCUAL: *Les Comarques de Catalunya* Cercle d'Economia, Barcelona: 1970; E. LLUCH: *Les conseqüències comarcals del turisme a la Costa Brava* Banca Catalana, Servei d'Estudis, Barcelona: 1972.

³³⁵ J. MIRÓ; E. SENA y F. MIRALLES: *La Catalunya pobra. Introducció a una anàlisi territorial de la pobresa*, Nova Terra, Barcelona: 1974.

manifestado casi exclusivamente en ámbito académico, y que ahora enlazaban con las crecientes reivindicaciones políticas de corte territorial.

Las resoluciones finales del *VIIIè Àmbit* postularon que la recuperación de la democracia y de la autonomía tenía que representar la disolución de las estructuras provinciales y la restauración provisional de la división del 1936 como pasos previos a una reordenación territorial que se quería establecida por un futuro Parlament de Catalunya y basada sobre cinco niveles: Generalitat, supercomarcal, comarcal, municipal, de barrio.

Pero citar sólo las conclusiones finales de aquella experiencia sería reducir un debate participado y amplísimo en que se intentó, aunque reivindicando la experiencia comarcal republicana, repensar de nuevo el espacio catalán. El eje viario transversal; la relación entre la conurbación metropolitana de Barcelona y el resto de Catalunya; las desigualdades económicas y demográficas; las transformaciones urbanas; el minifundismo municipal; la construcción de mecanismos de participación de base territorial; el fenómeno metropolitano no barcelonés; las especificidades de los territorios pirenaicos y de les Terres de l'Ebre fueron sólo algunos de los temas que se abordaron.

Dentro de este amplio debate, una sesión específica, celebrada en el noviembre de 1976 en la Seu d'Urgell³³⁷ se proponía de analizar la cuestión de la división territorial. Los títulos de las tres ponencias presentadas "Questions sobre el per a què de una divisió territorial" (Marçal Tarragó); "Que són i per a què les comarques" (Manuel Ribas i Piera); "Incidència dels nous fets urbans i territorials en la divisió territorial del 1936" (Lluís Cantallops) dan un poco la idea de la orientación de aquel encuentro.

Si bien se reivindicaba la vigencia de la división comarcal del 1936 como punto de partida, se apuntaban todas las cuestiones candentes a la hora de perfilar una nueva, eficaz y válida división territorial y se reinterpretaba con elasticidad y inteligencia aquel legado del pasado. Como una inmensa *Ponencia*, el *VIIIè Àmbit del Congrés de Cultura Catalana* había sabido proporcionar nuevas lecturas del hecho comarcal, transformando una reivindicación tradicional del catalanismo y del antifranquismo en un instrumento político vivo, al servicio de la reconstrucción del país. Se verá como la nueva clase política catalana será capaz de utilizarlo.

³³⁶ E. LLUCH y O. NEL·LO: *El debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis. Propostes...*, ob.cit. pág.XL.

³³⁷ Las actas de la sesión han sido publicadas por en: PRIERA (dir.): *La nova divisió territorial de Catalunya* Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia, Bellaterra: 1983.

4.3 Marco legal y lucha política. La Ley de Diputaciones de 1980

La reivindicación de una nueva vertebración del territorio catalán, que superara el esquema estado-provincias-municipios, había encontrado su primer momento de cristalización político-científica colectiva con los trabajos del *VIIIè Àmbit del Congrés de Cultura Catalana*. En aquella sede, como se vio, se realizó una discusión amplia, abierta, que en el momento en que reivindicaba la restauración provisional de las comarcas del 1936, barajaba, en un plan todavía forzosamente hipotético, diferentes opciones de organización territorial.

La discusión será retomada con fuerza unos meses más tarde cuando, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, restaurada la Generalitat provisional y en pleno proceso constituyente y estatutario, se iban a sentar las bases legales que posibilitarían la nueva organización territorial.

Las fuerzas políticas catalanas antifranquistas optaron entonces para posponer la discusión sobre las diferencias entre sus respectivos proyectos, y para formular una estrategia común que pudiera guiar su actuación durante la negociación tanto de la Constitución como del Estatut.

Dicha estrategia se basaba sobre tres pilares fundamentales: la desaparición de las provincias (con la consecuente desaparición de los Gobiernos Civiles); la restauración de las comarcas como entes locales supramunicipales; y la reivindicación que la organización del conjunto del territorio catalán se estructurara imperativamente y exclusivamente a partir de una ley del futuro Parlament de Catalunya.

Pese a que, con la excepción de AP y UCD, los partidos políticos catalanes mantuvieron una sólida unidad en torno a estas tres reivindicaciones, ninguna de ella pudo finalmente hacerse realidad. Los artículos 137 y 141 de la Constitución Española de 1978 perpetuaban definitivamente el doble papel de las provincias que seguirían siendo tanto demarcaciones para la actuación del estado en el territorio, como entes locales con personalidad y atribuciones propias.

La carta magna afirmaba definitivamente que “el estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CA que se constituyan” (art.137 CE) y que “(la provincia es N.d.R.) una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado”(art. 141 CE). El art.149.1.18 CE establecía que entre las competencias exclusivas del estado figurara también la redacción de las normas de “bases de régimen de las administraciones públicas”, es decir también de las administraciones locales. No obstante la

presencia de dos ponentes catalanes procedentes de fuerzas decididamente antifranquistas (Miquel Roca y Jordi Solé Tura) entre los redactores del texto constitucional, en la adopción de estas tres normas había influido inexorablemente el peso parlamentario de UCD en el ámbito estatal y una cierta cultura jacobina indudablemente presente en las filas de los socialistas españoles.

La aprobación de estas tres previsiones normativas, en un primer momento no pareció cambiar sensiblemente la determinación de las fuerzas catalanas.

En el proyecto de estatuto aprobado por los parlamentarios del principado, sin embargo, permanecía intacta la orientación expresada durante la negociación del texto constitucional: la administración de la Generalitat se estructuraría territorialmente en municipios en comarcas y la organización territorial se realizaría exclusivamente a través de una ley del nuevo Parlament de Catalunya³³⁸. Como ya se apuntó anteriormente en este trabajo, tanto el art. 5 como el art.9 – relativos a la organización territorial –, saldrán parcialmente pero profundamente modificados por la aprobación de las normas constitucionales y, en un segundo momento por la negociación del estatuto con el Gobierno. Si según el art.5 EAC la Generalitat seguiría organizándose territorialmente en municipios y comarcas, que traían su posibilidad de existencia de los artículos. 141.3 y 152.3 CE³³⁹, un párrafo querido expresamente por la presidencia del gobierno central, especificaba que la nueva organización territorial se realizaría “sin perjuicio de la organización provincial”³⁴⁰. El art.9.8, finalmente, establecía que la Generalitat tendría competencia exclusiva en materia de régimen local “sin perjuicio de lo establecido en el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” esto es, que la nueva legislación aprobada por el Parlament de Catalunya en materia de organización territorial y gobierno local tendría que seguir las directrices contenidas en una ley marco estatal.

De hecho se trató de una verdadera derrota para las tesis sostenidas por la mayoría de las fuerzas políticas catalanas. Pese a que la transacción final sobre este tema permitió la aprobación sin modificaciones de un importante número de artículos del proyecto de Sau, es indudable que representó un primero y significativo frenazo al desarrollo de una autonomía que se quería rápida y profunda y comportó un general rebajamiento del conjunto de las aspiraciones catalanas.

³³⁸ El proyecto de estatuto aprobado por los parlamentarios catalanes es posible consultarlo en J. SOBREQÜÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya* vol III Edicions 62, Barcelona 1982.

³³⁹ El punto 3 del artículo 141 establece que “Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” y el punto 3 del artículo 152 que “Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozaran de plena personalidad jurídica”.

³⁴⁰ Art.5.4 del Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979.

En todo caso, la substancial unidad del núcleo duro y electoralmente más consistente de las fuerzas políticas catalanas (y en especial modo de CiU, PSC y PSUC) en el momento constituyente de la autonomía, de la cual la defensa de la desaparición del ente provincial y del derecho de la Generalitat a organizarse territorialmente en plena autonomía representó una vertiente significativa, era destinada a seguir prácticamente intacta por lo menos a lo largo de la primera legislatura. Esta circunstancia no tardó mucho en producir sus frutos.

No obstante, en efecto, tanto la letra constitucional como el Estatut hacían objetivamente difícil una resolución rápida de la *cuestión territorial*, todos los partidos catalanes (con la constante excepción de UCD-CC y AP), incluyeron en sus programas para las primeras elecciones al Parlament de Catalunya la superación del ente provincial y la estructuración del territorio en comarcas³⁴¹, a demostrar que no obstante la cuestión se había querido cerrar, por lo menos legalmente, con la aprobación del estatuto en 1979, quedaba una cuestión política importante todavía pendiente.

Jordi Pujol, el 22 de abril de 1980 en su discurso de investidura como President, recordaba la importancia de que una nueva ley de ordenación territorial de Catalunya permitiera hacer desaparecer las actuales Diputaciones y hablaba de la necesidad "urgente" de una nueva ley de régimen local catalana que supiera adecuar la vida municipal a la nueva realidad comarcal. Y, para ser todavía más concreto y despejar cualquier duda sobre las intenciones del nuevo gobierno, manifestaba que el nuevo ejecutivo en general, daba por válida la división territorial de 1936.³⁴²

Las palabras de Pujol parecían expresar un sentir compartido por la mayoría de las fuerzas políticas catalanas y no se quedaron letra muerta.

En el mayo de 1980 la Generalitat empezaba a discutir un importante un grupo de decretos relativos al traspaso de competencias de las Diputaciones a la Generalitat y el 12 de junio los diputados comunistas Jordi Borja y Joan Alemany presentaban en el Parlament una moción a favor de la desaparición del ente provincial y de la creación de una comisión de estudio sobre la nueva organización territorial de Catalunya³⁴³. El mismo día, el PSC presentaba una proposición de ley que planteaba la urgencia de los traspasos de todos los servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalitat³⁴⁴.

³⁴¹ Véase los programas electorales "Aixequem Catalunya" de CiU; "Programa de Govern de Esquerra Republicana de Catalunya" de ERC; "En el Parlament el pueblo ha de ser mayoría y gobernar" del PSUC; y "Programa de gobierno socialista para la Catalunya nueva" del PSC. Archivo CEHI-PAVELLÓ DE LA REPÚBLICA, BARCELONA: carp. 78.224, 78.223 y 78.241.

³⁴² Véase *AVUI*, 23 de abril de 1980.

³⁴³ La moción fue finalmente rechazada con 64 votos en contra (CiU; ERC; CC-UCD); 24 a favor (PSUC más los dos independientes Portabella y Benet) y 33 abstenciones (PSC y PSA). Véase *AVUI*, 13 de junio de 1980.

³⁴⁴ *Ibidem*

El 17 de diciembre de 1980, el Parlament de Catalunya, aprobaba finalmente la Ley de Transferencia Urgente y Plena de las Diputaciones a la Generalitat, que ordenaba el vaciado de las competencias provinciales a favor de la Generalitat.

La *Ley de Diputaciones*, como pronto fue bautizada por la prensa, no perseguía la desaparición directa de las provincias, sino que permitía su existencia como ámbitos de actuación territorial del estado en Catalunya y como demarcaciones electorales, pero al quitarle todas sus competencias negaba implícitamente su legitimidad como entes autónomos de carácter territorial³⁴⁵.

La norma se basaba, desde un punto de vista legal, sobre interpretación particularmente extensiva de la letra constitucional y estatutaria (art.5 y 9 EAC) y sobre el precedente legislativo del Decreto 2115/1978, adoptado todavía en régimen pre-autonómico, que había transferido a la Generalitat todas las competencias de las cuatro Diputaciones en materia de redacción de Planes de Obras y Servicios.

El texto había sido votado integralmente por CiU y PSC. El PSUC había votado en contra de algunos artículos, en la convicción de que se tuviera que otorgar al Parlament un mayor protagonismo en el proceso de traspaso de las competencias provinciales – el texto aprobado, en este sentido, preveía que fuera la Generalitat a ordenar el traspaso de las competencias - y, sobre todo que fuera imprescindible completar la tarea de organización territorial y aprobar contextualmente una ley comarcal. ERC había votado en contra a la totalidad del proyecto por considerar que el texto aprobado había resultado finalmente demasiado tímido, puesto que, aunque sólo como demarcación territorial, las provincias seguirían existiendo en Catalunya.³⁴⁶ Finalmente UCD-CC había votado en contra por revisar en la ley caracteres de inconstitucionalidad.

Si se mira al conjunto de las fuerzas políticas catalanas, exceptuando UCD-CC, pese a las significativas diferencias de matices respecto al abasto que el texto legislativo hubiera tenido que tener (que desembocaron, en el caso de ERC, incluso en un voto contrario), resulta claro que aquellas mismas fuerzas que habían sido protagonistas de la aprobación

³⁴⁵ En el preámbulo de la ley se puede leer: "El manteniment de les funcions actuals de les Diputacions provincials és un obstacle a la nova ordenació territorial catalana que el Parlament de Catalunya haurà d'establir tot basant-se en l'enfortiment de la vida municipal, la institucionalització administrativa de les comarques i l'establiment d'entitats supracomarcales que s'adaptin millor que les províncies a les necessitats de la societat catalana actual. Assolir aquest objectiu significarà una transformació profunda de l'Administració Local de Catalunya, l'etapa prèvia i necessàriament provisional de la qual ha d'ésser, evidentment, la transferència a la Generalitat, per part de les Diputacions, de les competències i els serveis que els són propis, fent-les desaparèixer i prenent les disposicions necessàries perquè això no disminueixi la participació dels ens locals en les decisions administratives de la Generalitat". Ley 6/1980, de 17 de diciembre, preámbulo.

³⁴⁶ Véase, en ese sentido, las declaraciones de los dirigentes de Esquerra Republicana en *AVUI*, 6 de diciembre de 1980.

del Estatut el año anterior y que seguían siendo electoralmente mayoritarias en el país, coincidían en reconocer que era necesario retomar lo más rápidamente posible la iniciativa respecto a la “derrota” representada por la aprobación de los artículos 137, 141 y 149.1.18 de la CE y por las mermas que, en esta materia, había subido el texto estatutario.

La *Ley de Diputaciones*, sin embargo, tuvo vida muy breve. Poco después de su aprobación el gobierno central recurrió delante del Tribunal Constitucional³⁴⁷, y el 28 de julio de 1981 llegaba la sentencia que declaró inconstitucionales algunos de sus importantes artículos³⁴⁸. 1, 2, 3 y 9, así como las Disposición Transitoria I y la Disposición Final II. La sentencia invalidaba la norma sobre la base de dos argumentaciones.

En primer lugar, hacía referencia al art.140 CE, que instituye el principio de autonomía local. Pese a que en el texto de la carta magna no existe una atribución de explícita de las competencias a los entes locales, tal principio se tenía que considerar —en opinión del máximo tribunal— como inherente y consustancial a la forma de estado, y que consecuentemente, correspondía al estado y no a las comunidades la configuración de los criterios generales básicos, válidos para todo el territorio, de aplicación de tal principio. En otras palabras, la sentencia establecía que tendría que ser obligatoriamente una ley de rango estatal a especificar las competencias mínimas otorgadas a los entes locales reconocidos en la Constitución, esto es, el municipio y la provincia.³⁴⁹

Y en segundo lugar, haciendo referencia al art.141 CE, pese a que la sentencia reconociera que la potestad legislativa de la cual disponían algunas comunidades —y entre ellas, Catalunya— podría legítimamente llevar a una diferenciación de la organización territorial entre las diferentes zonas del estado, esta circunstancia no podía implicar la desaparición del ente provincial³⁵⁰.

³⁴⁷ En la decisión del Gobierno central de recurrir la Ley pesó decididamente la opinión del entonces ministro de Administración Territorial Rodolfo Martín Villa, que meses más tarde fue uno de los principales impulsores de los Pactos Autonómicos del verano de 1981. Véase *AVUI* 31 de julio de 1981 y R.MARTÍN VILLALBA: *Al servicio del Estado* Planeta, Barcelona: 1985 págs. 204 y ss.

³⁴⁸ En concreto, los artículos 1, 2, 3 y 9, así como las Disposición Transitoria I y la Disposición Final II.

³⁴⁹ Según la letra de la sentencia: “Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho (...). La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de los criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado”. STC 32/1981, de 28 de julio.

³⁵⁰ Según la letra de la sentencia: “Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada, no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus intereses”. STC 32/1981, de 28 de julio.

Entre la aprobación de la ley y la pronunciación del máximo tribunal habían pasado pocos meses, pero se habían producido hechos de extraordinaria trascendencia, que habían contribuido a cambiar bruscamente el clima político.

El 23 de febrero de 1981, un grupo de Guardias Civiles entró en las Cortes armas en puño, poniendo en peligro la ya delicada salud del proceso de transformación democrática y autonomista del estado español. La amenaza había estado neutralizada pero sus consecuencias, sobre todo en materia autonómica, (y eso se hará patente a partir de los pactos autonómicos UCD-PSOE del verano de 1981), representaron un ulterior y más decisivo freno a la transformación del estado, del cual la *Ley de Diputaciones* había representado un quizás menor pero significativo episodio.

Se había tratado de una ley forzosamente pero conscientemente redactada sobre el filo de la inconstitucionalidad, que sólo hubiera podido prosperar en un contexto de consenso político respecto a la necesidad de realizar una lectura amplia y autonomista de la Constitución. Consecuentemente, en un momento de clara regresión autonómica, - cuyo punto álgido fue representado pocos meses más tarde por la aprobación de la LOAPA -, no tendría ninguna posibilidad de supervivencia.

El "alto" representado por la sentencia produjo, como es natural, sus consecuencias en la actividad parlamentaria catalana respecto a este tema. Una ponencia unitaria, que en febrero de 1981 había recibido el encargo de redactar un borrador para la discusión de una ley de organización territorial, ya en verano del mismo año prácticamente había paralizado sus trabajos.

Sólo un año más tarde la cuestión volvió a presentarse en aula, cuando en septiembre de 1982 en el Parlament todos los grupos pidieron conocer las posiciones del Consell Executiu respecto a la organización territorial.

La petición de la Cámara fue satisfecha sólo en el diciembre del mismo año cuando el Govern hizo público el documento "Criteris Bàsics sobre la organització Comarcal de la Generalitat de Catalunya".³⁵¹

La comarca, según el ejecutivo catalán, no sería ya, como fue en época republicana, una demarcación para la descentralización de la administración de la Generalitat sino un ente local de segundo grado destinado a la prestación de algunos servicios de carácter supramunicipal. Se rechazaba la hipótesis de la comarca como un ente local de representación política directa con la función de hacer realidad los deseos y las instancias genéricas de la población. En opinión del Govern, puesto que las Diputaciones seguirían

existiendo, la creación de un nuevo ente local con una aspiración política “generalista” hubiera podido crear una verdadera competición entre municipios, comarcas y diputaciones con la consiguiente paralización de la administración catalana. Las comarcas serían regidas por unas Juntas Comarcales, elegidas según una fórmula proporcional entre los concejales municipales y la dirección administrativa de los nuevos entes iría a cargo de un gerente. En el documento aparecía ya una primera lista de competencias que se asignarían a los nuevos entes comarcales, divididas en dos grandes clases: exclusivas y compartidas (con los municipios, con las Diputaciones y con la Generalitat).

Entre las exclusivas se podían encontrar la elaboración, la aprobación y la gestión de los Planes de abasto supramunicipal; las infraestructuras de carácter supermunicipal y la policía rural. Entre las compartidas figuraban competencias de carácter fundamentalmente provincial como ferias y mercados; fomento del turismo y sobre todo asistencia económica y jurídica a los municipios.

Finalmente, sobre la cuestión de la financiación, el documento ponía el dedo en la llaga al afirmar que “sin una adecuada financiación no se puede pretender que una nueva unidad administrativa responda a las esperanzas que se puedan haber depositado en ella. (...) Sin medios financieros, los entes no superan la naturaleza de ornamentos del organigrama público, no sólo inútiles sino incluso perjudiciales, porque sin hacer nada, ocupan un espacio y unas competencias que otros podrían gestionar con más eficacia. Dicho en otras palabras: si no existe una voluntad política y una articulación legal para dotar las comarcas de los recursos necesarios, más vale no crearlas y dejar las cosas como estaban”³⁵².

El documento del Consell Executiu, parece interesar más por el valor reivindicativo en mérito a las dificultades en que se encontraba el progreso de la nueva organización territorial, que por definir una concreta propuesta. Si bien es verdad que se adelantaban en ello algunos temas que resultarán centrales en la concepción de la coalición mayoritaria respecto a la organización territorial en general y a la naturaleza del ente comarcal, éstos parecen ser más una contribución a la reconstrucción de un debate, que una opción definitiva.

³⁵¹ El documento es posible consultarlo en E. LLUCH y O. NEL·LO: *El debat de la divisió...* ob.cit. pp.1394-1430.

³⁵² “Sense un adequat finançament no es pot pretendre que una nova unitat administrativa respongui a les esperances que s’hi puguin haver posat. Sense mitjans pressupostaris, les entitats no passen de ser mers guarniments de l’organigrama públic, no sols inútils sinó adhuc perjudicials, perquè, sense fer res, ocupen un espai i unes competències que uns altres ens podrien gestionar amb més eficàcia. Dit amb uns altres mots: si no hi ha una voluntat política i una articulació legal per dotar les comarques dels recursos necessaris, val més no crear-les i deixar les coses com estaven”. En: E. LLUCH y O. NEL·LO: *El debat de la divisió...* ob.cit. p.1418.

Después de la presentación del documento, la discusión se reemprendió en sede parlamentaria en la ponencia conjunta, valiéndose también de un importante debate que en la prensa y en sede académica no se había interrumpido.

Pero progresivamente el trabajo de la ponencia acabó transformándose en una especie de ejercicio teórico, sin ninguna consecuencia política. Finalmente ésta se acabará disolviendo en 1984 junto con la Cámara sin haber podido ni siquiera redactar un documento definitivo.

Si a principio de los años '80, pese al choc que había representado la anulación de la *Ley de Diputaciones*, la cuestión de la organización territorial había parecido percibirse, no sólo por las fuerzas políticas sino también por amplios sectores de la opinión pública y académica, todavía como una cuestión compartida y urgente, como en definitiva, la realización de una parte imprescindible de la tarea unitaria realizada en sede estatutaria, sólo unos años más tarde generaría conflictos insuperables.

La situación política de 1985, cuando después de la aprobación por parte del gobierno central socialista de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, el Parlament se dispuso a reemprender la discusión sobre la organización territorial de Catalunya, ve actores y relaciones de fuerzas totalmente distintas.

Entre 1980 y 1985 los tres grandes partidos protagonistas del esfuerzo unitario que había llevado a la aprobación del estatuto y en buena medida a la aprobación de la Ley de Diputaciones habían sufrido cambios profundos. El PSUC, había padecido las consecuencias de la verdadera implosión representada por su V congreso, en 1981, y había visto profundamente reducido su peso electoral y parlamentario.

CiU, rescindidos los vínculos que la habían ligado en una primera fase a PSC y PSUC en el gobierno de muchas ciudades catalanas, se había desplazado hacia posiciones más moderadas, había ganado los comicios autonómicos de 1984 con mayoría absoluta y acabaría llevando a cabo una cierta política de identificación exclusiva entre la coalición y sus dirigentes más destacados y las instituciones autonómicas y, en definitiva, el país.

El PSC, finalmente, había vivido (y seguiría viviendo durante muchos años) las secuelas de su inhibición en la cuestión de la LOAPA cuando había demostrado una reducida capacidad de actuación autónoma respecto al PSOE y consecuentemente cambiado sensiblemente en el imaginario colectivo del electorado su imagen de partido izquierdista y nacional.

Los únicos resultados concretos que la primera legislatura catalana consiguió en materia de ordenación territorial fueron las dos leyes de Política Territorial y de Alta Muntanya³⁵³, ambas aprobadas en 1983 por amplia mayoría. La primera tenía como objeto los mecanismos que regulan los procesos de redacción y aprobación del Plan Territorial General de Catalunya y de los planes sectoriales y adoptaba explícitamente en sus disposiciones³⁵⁴ la división comarcal de 1936. Y la segunda creaba Consejos Comarcales para las zonas del pirineo leridano. Las comarcas de montaña eran concebidas no como estructuras periféricas de la administración de la Generalitat, sino como verdaderos entes locales de segundo grado, integrados por varias poblaciones de una zona y diputados a la prestación de aquellos servicios que los municipios por si solos no eran en grado de proporcionar. Si bien sobre todo la Llei d'Alta Muntanya representó un precedente importante en el debate que unos años más tarde se desatará sobre la naturaleza y las funciones de las futuras comarcas, se trató en todo caso de una ley que abordaba un problema específico y limitado y que a aquel problema concreto proporcionaba una solución. De hecho, ni en el momento de su aprobación se le consideró como un ensayo general de una próxima ordenación territorial.

La sensible disminución de la tensión y de la atención de la opinión pública respecto a la cuestión territorial (que se tiene que insertar en una más generalizada desafección ciudadana respecto a la política), y la definitiva estabilización del cuadro político catalán sobre un esquema substancialmente bipartidista, caracterizado por una fricción constante entre la sólida mayoría socialista en los grandes ayuntamientos y el creciente protagonismo de CiU al frente de la administración autonómica, hizo que, progresivamente, la cuestión de la organización territorial pasara a ser materia de confrontación partidista.

En enero de 1986, los diputados de CiU empezaron los trámites para una iniciativa legislativa conjunta de todos los grupos parlamentarios para dar finalmente a Catalunya después de seis años de vigencia del Estatuto de Autonomía su propia organización territorial. Pronto se vio que en torno a esta cuestión se determinaría posiblemente la fractura más profunda y todavía pendiente de sutura que se haya producido en la historia del sistema político catalán del postfranquismo.

³⁵³ Llei 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial. DOGC núm. 385, de 30 de noviembre de 1983 y Llei 2/1983, de 9 de marzo, d'Alta Muntanya. DOGC núm. 312, de 16 de marzo de 1983.

³⁵⁴ Concretamente, la Disposición Transitoria.

4.4 Las posiciones de los partidos respecto a la cuestión territorial. La propuesta de la Provincia Única.

Al momento de la segunda investidura del President Pujol en 1984, cinco años después de la aprobación del estatuto de autonomía, la situación administrativa del territorio catalán presentaba todavía un alto grado de fragmentación y precariedad.

A parte de la Generalitat de Catalunya, del Estado y de las instituciones comarcales creadas por la *Llei d'Alta Muntanya*, otras tres administraciones coexistían en el gobierno del territorio catalán.

En primer lugar, las cuatro diputaciones provinciales que, después de la STC del julio de 1981 habían acabado continuando a ejercer buena parte de sus competencias pre-estatutarias.

En segundo lugar, los municipios, que veían todavía irresuelta la paradoja de haber constituido ya a partir de 1979 la primera instancia democrática y prestadora de servicios a la ciudadanía y, a la vez de carecer todavía de una normativa general en línea con los preceptos democráticos de la Constitución de 1978, ya que seguía vigente la ley de Régimen Local de 1955. La mayoría de los ayuntamientos catalanes, y en especial modo los de grandes dimensiones, generalmente gobernados por fuerzas progresistas, habían solucionado la paradoja "sobre la marcha" consolidando una práctica de fuerte intervención orientada a la prestación de varios e importantes servicios públicos pero, pese a la relevancia y a la extensión asumida por este fenómeno, pero no se podía hablar de un fenómeno homogéneo, sino más bien del resultado, inevitablemente desigual, de una voluntad política.

Y, finalmente, la Corporación Metropolitana de Barcelona, un ente que agrupaba el Ayuntamiento de Barcelona y 27 municipios de su entorno metropolitano. La CMB, había sido creada a finales del franquismo como un organismo mixto (Estado-ayuntamientos) con el objetivo de proporcionar instrumentos para la regulación del crecimiento urbanístico de la metrópolis barcelonesa. Después de las primeras elecciones municipales democráticas, y paralelamente a la transformación vivida por los ayuntamientos, había cambiado parcialmente su estructura y ampliado su esfera de actuación llegando a prestar directamente toda una serie de importantes servicios a la ciudadanía.

Mirando los programas electorales para las elecciones autonómicas de 1984 de todos los partidos, la conciencia de que la situación de falta de seguridad normativa, fragmentación y

superposición administrativa fuera intolerable parece extremadamente compartida³⁵⁵. Las fuerzas políticas catalanas en su totalidad volvían a afirmar, cuatro años después de la anulación de la Ley de Diputaciones, que era absolutamente necesario que el Parlament, así como preveía el Estatut, aprobara un nuevo sistema de organización territorial para Catalunya.

A principio de 1985, los certeros rumores de que el gobierno socialista aprobaría pronto una nueva Ley de Bases de Régimen Local que sustituyera la del 1955 proporcionaron las condiciones concretas para que el gobierno catalán, y con el todas las fuerzas políticas, empezaran concretamente a reemprender la discusión.

Pese a que la coalición mayoritaria ya a partir del verano de 1984 había impulsado conversaciones estables con los otros partidos respecto al tema, no fue el ejecutivo catalán quien tomó la iniciativa.

El PSUC, a principio de 1985, retomando las líneas contenidas en su programa electoral para las autonómicas de 1984, presentó públicamente³⁵⁶ toda una serie de propuestas, encéntradas sobre la idea constituir Catalunya como comunidad autónoma uniprovincial. Esto – en opinión de los representantes comunistas – habría permitido la definitiva trasferencia de todas las competencias de las cuatro provincias a la administración de la Generalitat, la desaparición de los gobernadores civiles y la confluencia de sus atribuciones en una única figura para todo el territorio, el Delegado del Gobierno. Al mismo tiempo, facilitaría una nueva división territorial libre de los condicionamientos impuestos por la existencia del ente provincial. Respecto a las características de dicha división, el PSUC planteaba la oportunidad de descentralizar y desconcentrar el futuro poder de una Generalitat órgano de gobierno de una Catalunya uniprovincial, a través de la constitución de siete regiones, o *vegueries*, en las cuales tendrían que ser representados todos los departamentos de la administración autonómica. Cuanto a la cuestión comarcal, en opinión de los comunistas catalanes, las comarcas tendrían que representar un ente local estrechamente relacionado con los municipios y al servicio de éstos, con la función de racionalizar la administración primaria y de contribuir a solucionar el problema del atomismo del mapa municipal catalán. El razonamiento del PSUC, que fue influido de manera determinante por el trabajo llevado a cabo por un grupo de geógrafos encabezado

³⁵⁵ Véase PSUC: *Programa de govern 1984*; CiU: *1984-1988 un programa per al futur de Catalunya*; PSC: *Programa de govern*; ERC: *Programa de govern de Esquerra Republicana de Catalunya* y AP: *La prosperidad de Cataluña*. Archivo CEHI-PAVELLO DE LA REPÚBLICA, BARCELONA: carp. 78.241, 78.223, 78.224, y 73.3.

³⁵⁶ Véase *Treball*, 23 de febrero de 1985.

por Lluís Casassas a principio de los años '80³⁵⁷, descansaba sobre la constatación de que el territorio podía ser interpretado como el conjunto de las unidades territoriales en que los ciudadanos realizaban diariamente sus actividades y que comprendían a menudo más de un municipio. Las nuevas comarcas, que redactarían y aprobarían unos estatutos en los cuales figurarían las competencias de las cuales dispondrían, se constituirían en torno a un polo de atracción urbano, y personificarían entonces el ente local diputado a representar democráticamente y administrar dichas unidades. Pese a que en el citado estudio de Casassas tomaban el nombre de "municipalíes" (a subrayar su carácter de *supermunicipios*) el PSUC adoptaba, reinterpretándolo, el nombre de comarcas para estas nuevas unidades administrativas. Respecto a la extensión y consecuentemente al número de ellas, los comunistas, pese a que en un segundo momento aceptarían la división comarcal de 1936, descartaban de entrada la idea de una confección *a priori* del mapa comarcal, en la convicción que se tuviera que dejar en el proceso de "comarcalización" del territorio todo el protagonismo a las instituciones municipales. Las nuevas comarcas, se constituirían, en esta óptica, sobre la base de una explícita manifestación de voluntad de asociarse de los ayuntamientos implicados.

Finalmente, la propuesta del PSUC hacía una especial referencia a la cuestión metropolitana de Barcelona. Pese a que en el documento se recomendara la supresión la CMB, no se expresaban indicaciones concretas, sólo se apelaba a la necesidad de formular propuestas que realizaran, dentro de la antigua Regió I un equilibrio entre las distintas unidades y Barcelona. Por otra parte, el texto reclamaba una actualización de la delimitación de la antigua Regió I y formulaba un ofrecimiento para un tratamiento especial de las poblaciones que quedaban fuera del área metropolitana³⁵⁸.

Después de la anulación de la LOAPA en agosto de 1983 y en víspera de la aprobación de la nueva Ley de Bases de Régimen Local, las propuestas comunistas representaron a la vez un intento de abordar desde una perspectiva nueva la cuestión territorial en su conjunto y también de reconstruir un terreno común para un debate colectivo de las fuerzas políticas catalanas.

Por un lado, el PSUC introducía elementos significativos de debate, al reivindicar la viabilidad y la necesidad de la descentralización a través de las *vegueries* y al plantear una nueva propuesta comarcal que reinterpretara una reivindicación histórica según criterios de funcionalidad y democracia. Y, por el otro, lanzando la propuesta de la Provincia Única y

³⁵⁷ Véase LL. CASASSAS i SIMÓ (et al.): *L'Organització territorial de Catalunya* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981.

³⁵⁸ Véase *Treball* 23 de febrero de 1985.

demostrando una cierta determinación en quererla llevar adelante³⁵⁹, obligaba todos los partidos a pronunciarse sobre la cuestión de la superación del ente provincial, que, como se vio, había sido históricamente compartida por las fuerzas mayoritarias en el escenario político catalán.

El PSUC retomaba el espíritu *constituyente* del principio de los años '80 tratando asumir las nuevas circunstancias históricas y intentando conyugar ambición y realismo.

Puesto que la sentencia de julio de 1981 había definitivamente establecido la imposibilidad de suprimir directamente el ente provincial y puesto que una ley de régimen local catalana hubiera tenido que tener en cuenta una ley marco estatal que estaba a punto de promulgarse y no parecía ofrecer interpretaciones respecto a la pervivencia del ente provincial diferentes a las que había hecho el Tribunal Constitucional cuatro años antes, la única solución que quedaba era la evitar el obstáculo representado por el pronunciamiento de la alta corte. Esto es, transformar el conjunto de Catalunya en una única, grande provincia de manera que sus estructuras coincidieran con las de la Generalitat. Esto habría implicado la obtención de un enorme y difícil consenso en las Cortes en torno a la propuesta.

Las razones esgrimidas por el PSUC partían de la constatación que la mayoría de las competencias todavía provinciales era ya de competencia de la Generalitat y la constitución de una provincia única, a parte de dar satisfacción a la histórica aspiración catalana de desaparición de las diputaciones provinciales y eliminación de los gobiernos civiles, hubiera disminuido los costes y favorecido un proceso de transferencia ya previsto por la Constitución y el Estatut.

La propuesta comunista, que pronto recibiría el consenso de ERC, ponía sobre la mesa la posibilidad de volver a reemprender el discurso allí donde la sentencia del TC de julio de 1981 lo había interrumpido, es decir a partir del consenso sobre la superación del ente provincial.

No se puede pensar que los dirigentes comunistas ignorasen la distancia política, además de temporal, que separaba 1981 de 1985. Parece más verosímil pensar que fue una concienzuda elección política orientada a crear las condiciones para un debate en que CiU y PSC se vieran casi forzadas, a menos de abjurar una reivindicación tradicional de ambas fuerzas políticas, a encontrar motivos de entendimientos.

³⁵⁹ El PSUC presentó una proposición de ley en ese sentido en el Parlament en marzo de 1985. BOPC núm.48, 4 de marzo de 1985, págs 2141 y ss.

En realidad los dos mayores grupos políticos del país ya a partir de 1984 habían vuelto a tener conversaciones más o menos formales sobre el tema de la organización territorial, aunque éstas no habían dado resultados concretos.

El silencio oficial de PSC y CiU respecto a la cuestión, fue roto en el verano de 1985, cuando el Conseller de Governació Macià Alavedra, en ocasión de una intervención en la Universitat Catalana d'Estiu de Prada anunciaba públicamente las convicciones del ejecutivo catalán con respecto al tema.

El Govern hacía saber que apostaba para la aprobación de un solo texto que regulara conjuntamente la ordenación territorial y la organización del gobierno local y que el futuro "texto único", sería discutido y aprobado por una ponencia conjunta en la cual serían representados todos los grupos políticos³⁶⁰. Alavedra anticipaba también en aquella sede la existencia de un borrador preparado por el ejecutivo que sería el documento sobre el cual la futura ponencia trabajaría.

Los contenidos del borrador demostraban un cierto pragmatismo y parecían reflejar con exactitud la conciencia, por parte de la coalición que gobernaba la Generalitat, de que se volvía a hablar de organización territorial en una situación política radicalmente diferente respecto a la de unos años antes.

El Govern reivindicaba la división comarcal de 1936, rechazaba la creación de las veguerías (que en el programa electoral de CiU para las autonómicas de 1984 habían sido definidas como "unidades básicas de la administración de la Generalitat") y abogaba para una profunda transformación de la CMB que redujera drásticamente su dimensión política y permitiera a la Generalitat de ejecutar sobre ella un efectivo control. Se confirmaban las orientaciones expresadas en el documento presentado a finales de 1982: las nuevas comarcas, a diferencia de las del 1936, serían un segundo nivel de gobierno local de marcado perfil funcional, elegidos en segundo grado - así como establecía el art.42.2 de la LBRL - entre los miembros de los consistorios de los municipios que las integrarían, y en las cuales sería central la figura de un gestor. Tendrían algunas competencias propias y otras transferidas por la Generalitat y por los municipios.

En mérito a la cuestión provincial, con extremo realismo, el borrador no se pronunciaba directamente, sólo hacía referencia a la necesidad de que éstas últimas completaran el traspaso de competencias hacia la Generalitat. Es decir, ignorando la propuesta del PSUC, por lo menos en esta fase, el gobierno catalán planteaba implícitamente un modelo en que seguían en pie, aunque drásticamente redimensionadas, las cuatro diputaciones.

³⁶⁰ Véase *El País*, 15 de agosto de 1985.

Puntualizando las posiciones de la coalición mayoritaria respecto a la cuestión provincial, en el debate de Prada el prestigioso exponente del ejecutivo había declarado que, pese a que CiU no era contraria en principio a la provincia única, no era políticamente sostenible que el Parlament aprobara sólo con los votos de CiU, PSUC y ERC (que por sí solos eran numéricamente más que suficientes) una modificación de tal trascendencia. La propuesta comunista, según Alavedra, tendría sentido sólo si el PSC se implicaba a fondo en la cuestión, garantizando el consenso del PSOE en el momento de presentarla a Madrid.

Si el PSUC no hesitaba a definir "tímida" la propuesta de Alavedra³⁶¹, ERC, por boca de A. Alay, incluso acusaba al Govern de "bajarse los pantalones"³⁶² y AP, aceptando de mal ganas la división comarcal de 1936, empezaba una poco ruidosa pero constante campaña en contra de cualquier hipótesis de desaparición del ente provincial.

Finalmente, UDC, aliado de gobierno de CDC, contradiciendo la sustancia del borrador al que había hecho referencia Alavedra, se declaraba a favor de la provincia única y de la constitución de siete *veguerías*³⁶³.

En la avalancha de declaraciones provocadas por las palabras pronunciadas en Prada, el PSC, que de hecho hubiera tenido que ser el interlocutor de más peso del gobierno, parecía haber sido tomado casi por sorpresa³⁶⁴. Si al final de aquel mismo debate celebrado en Prada, J. Nadal, socialista y alcalde de Girona (también presente en el acto) había declarado prosaicamente a la prensa que el borrador del gobierno evitaba pronunciarse sobre la provincia única porque había un interés tanto en su partido como en CDC en no modificar las relaciones de fuerza existentes³⁶⁵; pocos días después Raimon Obiols, rechazando diplomáticamente la propuesta comunista, se demostraba más trascendentalmente preocupado porqué el estado no hubiera podido asumir los efectos de una discusión sobre la división provincial³⁶⁶, y Antoni Dalmau, presidente socialista de la Diputación de Barcelona, tildaba de "absurda"³⁶⁷ la división provincial y ofrecía a CiU la disponibilidad a un acuerdo sobre la organización territorial.

³⁶¹ Véase *El País*, 23 de agosto de 1985.

³⁶² Véase *El Periódico*, 25 de agosto de 1985.

³⁶³ Véase *El Noticiero Universal*, 13 de septiembre de 1985 y *El Correo Catalán*, 15 de septiembre de 1985.

³⁶⁴ De hecho, Lluís Armet, dirigente socialista declaró a la prensa que había habido contactos y encuentros constantes entre CiU y PSC a lo largo del último año y que Maciá Alavedra poco antes de realizar sus declaraciones en Prada había interrumpido bruscamente la negociación. Véase *El Correo Catalán*, 29 de agosto de 1985.

³⁶⁵ Véase *El País*, 15 de agosto de 1985.

³⁶⁶ Véase *El País*, 31 de agosto de 1985.

³⁶⁷ Véase *La Vanguardia*, 22 de septiembre de 1985.

Sólo bien entrado el otoño el PSC pareció conseguir una cierta coordinación, dictada más por la necesidad de insertarse en un debate que iba avanzando cada día más y que de momento veía como protagonistas principales CiU y el PSUC.

La falta de coordinación en el PSC y la dificultad en perfilar, sostener y defender un proyecto que fuera coherente con las posiciones que los socialistas catalanes habían históricamente sostenido, es verosímelmente atribuible a las ataduras que el partido sufría en abordar la cuestión territorial.

En 1985, el PSC, a diferencia de lo que había sucedido cinco años antes, no podía decantarse por la provincia única ni por cualquier otra solución que cambiara el estatus quo provincial. En parte por las razones “inconfesables” que Nadal había “confesado” en Prada, y en parte también porque resultaba objetivamente impensable para un PSC menos fuerte y menos autónomo que en 1980 – sólo hace falta pensar en que a partir de 1982 los diputados del PSC se habían integrado en el grupo parlamentario del PSOE en 1982 -, arrastrar aquel mismo PSOE que había querido y votado la LOAPA y aprobado una Ley de Bases de Régimen Local que reafirmaba la validez en todo el territorio del estado del esquema municipio-provincia, en una operación de cambio del mapa provincial.

Además, dentro del partido de los socialistas catalanes ya se había empezado a crear una fractura, que meses más tarde se demostró significativa y cargada de consecuencias, entre los cuadros políticos y parlamentarios del partido, y los muchos dirigentes que ocupaban cargos de responsabilidad en los entes territoriales (el *sector institucional*) y que encontraron una válvula de expresión política dentro de la Federació Catalana de Municipis.

El caso más evidente, aunque no el único, en que se demostró la importancia y la profundidad de esta fractura fue representado por la substancial autonomía respecto a las estructuras del partido con la cual Maragall y los alcaldes socialistas de los municipios que pertenecían a la CMB actuaron impetuosamente en defensa del ente metropolitano.

De alguna forma, el PSC parecía tener el camino ya trazado de antemano, y sobre una cuestión de importancia capital para el país, no podía hacer otra cosa que rellenar los pocos espacios dejados en blanco por las circunstancias.

Las propuestas socialistas, hechas públicas, en esta fase, de manera fragmentaria a través de varias declaraciones de sus dirigentes a la prensa, imaginaban un gobierno territorial centrado en municipios y *veguerías*, en el cual las comarcas, así como para los comunistas, se constituirían sobre la base de una libre elección de los ayuntamientos. Pese a que las *veguerías* tendrían como principal función la del asesoramiento legal y cooperación municipal,

funciones notoriamente de competencia de las diputaciones provinciales, respecto al futuro de éstas últimas, los socialistas no se pronunciaban directamente.

Lo único que el PSC a finales de 1985, bajo el impulso de su *sector institucional*, parecía a ciencia cierta defender, era la supervivencia de la Corporación Metropolitana de Barcelona. El debate de la segunda mitad de 1985 y de 1986, que encontró un eco espectacular en los medios de comunicación, fue profundamente influido por la parálisis socialista.

Se vertieron ríos de tinta en los periódicos a lo largo de los meses, pero, en definitiva, las posiciones habían quedado las mismas del verano.

Después de las declaraciones de Alavedra, se había producido alguna tentación de respaldar la propuesta de la provincia única dentro de CDC sobre todo por parte del sector soberanista y los jóvenes del partido³⁶⁸. Pero todo se había acabado poco después en una sesión del consejo nacional del partido en que las tesis del ejecutivo habían ganado fácilmente la batalla. Los exponentes de CDC del gobierno habían finalmente asumido en su proyecto un empeño formal a una gradual transformación de Catalunya en provincia única que había, al menos aparentemente, puesto todos de acuerdo³⁶⁹.

El nudo de la cuestión, cuando se llegó a la constitución de la ponencia conjunta en enero de 1986, era, pues, lo mismo de unos meses antes, es decir, la imposibilidad de construir un terreno de diálogo entre las dos fuerzas mayoritarias en el país.

Hubo intentos por parte del PSUC de ejercer una función mediadora en ese sentido, como por ejemplo la disponibilidad a asumir la restauración del mapa comarcal del 1936 vinculándola a una amplia consulta municipal por realizarse en seis meses y a mecanismos de facilitación de formación de nuevas comarcas por parte de municipios colindantes. El paso dado por los comunistas, formalizado con la presentación de una proposición de ley en el diciembre de 1985³⁷⁰, había implicado el abandono de la primigenia propuesta del PSUC sobre las comarcas (*municipaltes*), y había intentado armonizar el principio de voluntariedad, defendido por PSUC y PSC y la necesidad de una puesta en marcha lo más rápida posible de las comarcas, defendida por CiU.

Pero el esfuerzo unitario del PSUC pronto se vio frustrado, ya que la distancia entre PSC y CiU ya era demasiado profunda.

³⁶⁸ Véase *El País*, 14 de octubre de 1985 y *El Periódico*, 19 de octubre de 1985.

³⁶⁹ Véase *La Vanguardia*, 22 de octubre de 1985; *El Periódico*, 21 de octubre de 1985 y *El País* 21 de octubre de 1985.

³⁷⁰ *Proposició de llei sobre organització territorial i divisió administrativa de Catalunya* BOPC núm. 106, 23 de diciembre de 1985.

4.5 Discusión y aprobación de las *Lleis d'Organització Territorial* de 1987

El borrador presentado por el gobierno como documento de trabajo³⁷¹ de la ponencia conjunta constituida al amparo del art.108 del Reglamento del Parlament de Catalunya en enero de 1986, no dejaba ninguna duda respecto a la voluntad del gobierno de aprobar rápida y integralmente las tesis de CiU en materia de organización territorial.

En efecto, se trataba de la transcripción fiel en 332 artículos,³⁷² cinco disposiciones adicionales, siete transitorias y cuatro finales, de las propuestas avanzadas por el Govern en el verano anterior a Prada.

No había en ello ninguna referencia a las *vegueríes* y si bien se planteaba la necesidad de reducir las competencias provinciales al núcleo esencial previsto por la recién aprobada Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)³⁷³, no se contemplaba ni en un horizonte lejano la posibilidad de la superación (a través de la provincia única o no) del ente provincial. No se planteaba tampoco una reconsideración del mapa municipal catalán con el fin de reducir el atomismo, sino que sólo se proporcionaban mecanismos para facilitar la agrupación voluntaria.

Elemento central del documento era la introducción de las comarcas. Se adoptaba – rechazando así el principio de voluntariedad y las nuevas concepciones sostenidas por la izquierda – la división aprobada por la Generalitat en 1936 pero se preveían unos mecanismos, entre ellos una consulta a realizar entre todos los municipios de Catalunya, que facilitarían las modificaciones necesarias.

Las 38 comarcas serían entes locales determinados por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y sus funciones serían las de prestar servicios de interés supramunicipal y de asegurar la prestación de los servicios municipales en su territorio, en los casos en que éstos no pudieran garantizarlos con sus recursos. En el borrador se remarcaba el perfil técnico y funcional de los nuevos entes, y por esto se abogaba por una organización institucional de estas instituciones relativamente simple.

La administración comarcal estaría regida por un Consejo Comarcal – con un presidente que podía ser cualquier regidor de los municipios comprendidos en los términos de la comarca – un gerente ejecutivo elegido por un el Consejo y una Comisión Especial de Cuentas. El número de miembros de los Consejos Comarcal oscilaría entre 19, 25, 33 y 39

³⁷¹ *Proposició de Llei de l'organització territorial i el govern local de Catalunya. Iniciativa parlamentària conjunta*. BOPC núm.110, 30 de enero de 1986.

³⁷² En la redacción del texto había jugado un papel clave el joven profesor de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona Antoni Bayona Rocamora, contratado como asesor del Conseller de Governació en el abril de 1985. Véase *El País*, 18 de enero de 1986.

miembros según los habitantes de la comarca. El número de los consejeros representantes de cada grupo se distribuiría de acuerdo con un procedimiento que sería proporcional al número de votos y regidores de cada partido. Los nuevos entes tendrían las competencias que les atribuiría el Parlament, a través de leyes sectoriales, en materias como la ordenación del territorio, el urbanismo, la sanidad, los servicios sociales, la cultura, el deporte, la enseñanza, la salubridad pública y el medio ambiente. Podrían también recibir, en su caso, competencias delegadas de la Generalitat, de las diputaciones y de los municipios. Dichas competencias tendrían que incluirse en unos planos de actuación comarcal en el cual se determinarían los servicios que la administración comarcal tendría que prestar en sustitución de los municipios que no pudieran cumplir los servicios mínimos obligatorios, los servicios supramunicipales y algunos servicios municipales establecidos por convenio. Cuanto a la financiación, el proyecto preveía un sistema de ingresos diferenciados (donativos, tasas para la prestación de los servicios, operaciones de crédito, subvenciones...) centrado sobre la participación en el Fondo de Cooperación Local de Catalunya, pero sobre todo en los recursos derivados de la transferencia de las competencias provinciales, no siendo posible, según la letra de la LBRL una participación directa de estos entes en el Fondo de Cooperación Local.

Finalmente, radicalizando todavía más las posiciones expresadas por Alavedra en el verano de 1985, el documento preveía la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona y la distribución de sus competencias entre las comarcas del Barcelonés, Baix Llobregat, Garraf, Maresme y Vallés Oriental y la Generalitat de Catalunya³⁷⁴.

El Govern de la Generalitat había hecho oídos sordos a todo el debate que se había desarrollado en los últimos meses entre las fuerzas políticas. Aunque muchos de sus dirigentes, y en primer lugar el mismo President Pujol³⁷⁵, siguieran declarando que la elección de discutir el futuro de la organización catalana en una ponencia conjunta era una clara muestra de la voluntad del ejecutivo de abordar el tema a través una perspectiva unitaria, los contenidos del documento presentado en enero parecían desmentir claramente tales declaraciones.

La voluntad de CiU de discutir y aprobar las normas de organización territorial haciendo prevaler resolutivamente sus orientaciones encuentra una demostración gráfica al aplicar el sistema de elección propuesto por la coalición gubernamental para los Consejos

³⁷³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En concreto, el artículo relativo a las competencias provinciales era el 36.

³⁷⁴ Disposición Adicional I *Proposició de Llei de l'organització territorial i el govern local de Catalunya. Iniciativa parlamentària conjunta*. BOPC núm.110, 30 de enero de 1986.

³⁷⁵ Véase *El País*, 28 de enero de 1986.

Comarcales. Según los resultados de las últimas elecciones municipales del mayo de 1983, CiU, sola o en coalición con AP o ERC hubiera podido formar gobierno en 32 comarcas; el PSC, solo o con el PSUC tendría mayoría en sólo cinco comarcas³⁷⁶. CiU obtendría 3327 consejeros comarcales habiendo cosechado sólo 737774 votos contra los 1170585 de los socialistas que obtendrían sólo 1722 "escaños" en los nuevos entes territoriales³⁷⁷. Una tal evidente infravaloración del elemento proporcional en el mecanismo de composición de los consejos comarcales despertó no pocas críticas, tanto por parte de los grupos menos consistentes electoralmente (como ERC y AP que se veían marginadas), como sobre todo por parte de la izquierda que no hesitó en revisar en el sistema propuesto por el documento del Govern un mecanismo impropio para imponer "comisarios políticos" en las ciudades medias y grandes administradas por PSC y PSUC.

Las críticas de PSC y PSUC se dirigían sobre todo contra las normas del texto que establecían que no todos los alcaldes integrarían los consejos comarcales y que éstos últimos podrían ser presididos por consejeros no alcaldes. Este sistema, en la opinión de las fuerzas progresistas, a parte de ratificar la marginación de los municipios más pequeños, podría dar origen al así llamado fenómeno del "anti-alcalde", o sea a que los consejos comarcales fueran presididos por el jefe de la oposición municipal de CiU en las capitales comarcales que en su mayoría eran gobernadas por la izquierda³⁷⁸, fenómeno que, efectivamente, por lo menos en parte se verificó.

Cuando a finales de enero de 1986, después de sólo dos semanas de trabajo dentro de la ponencia conjunta, el dirigente socialista Lluís Armet, declaró la imposibilidad de llegar a un acuerdo³⁷⁹, pareció sólo la ratificación de una situación que era conocida por la totalidad de la clase política y de la opinión pública catalana. Lo que probablemente tanto la opinión pública, como la misma clase política ignoraba, fue la dureza con la cual se produciría una discusión que se había transformado ya en conflicto abierto.

El conflicto más duro, más cargado de consecuencias, y que acabó casi monopolizando todo el debate dentro y fuera de la ponencia, fue representado por la propuesta de CiU de supresión de la CMB, que, justamente por su importancia, será analizado en detalle en las próximas páginas de este trabajo. Pero, en general, toda la discusión asumió tonos de una dureza inusual para el sistema político catalán.

³⁷⁶ Véase *La Vanguardia*, 6 marzo de 1986.

³⁷⁷ Véase *El Periódico*, 2 de febrero de 1986.

³⁷⁸ Véase *El Periódico*, 2 de febrero de 1986.

³⁷⁹ Véase *El Món*, 24 de enero de 1986.

En el verano de 1986 terminaba prácticamente el trabajo de la ponencia conjunta: el 11 de julio el PSC presentaba en la ponencia un texto alternativo³⁸⁰.

El proyecto socialista, que abordaba conjuntamente la organización territorial y el gobierno local, remarcaba la centralidad del municipio como ente fundamental no sólo de la administración sino también de la participación democrática ciudadana. Al abordar el tema de las comarcas, el PSC retomaba algunos de los criterios ya planteados en su día en la propuesta comunista. El razonamiento socialista partía de una doble exigencia: reducir el minifundismo municipal y institucionalizar los entes comarcales. Se insistía así en el principio de la voluntariedad, y se dibujaban las nuevas comarcas como entes locales complementarios a los municipios; elegidos indirectamente pero dotados de la misma naturaleza y legitimidad de éstos. Yendo todavía más allá, en la exposición de motivos, se recordaba que el objetivo último de las disposiciones que se presentaban respecto era que municipios y comarcas constituyeran en futuro un solo nivel de representación política y de gobierno, aunque mantuvieran niveles diferentes de articulación de la participación³⁸¹.

Por esta razón, la organización institucional de los nuevos entes recalcaba el esquema del parlamentarismo clásico: un Consejo Comarcal, integrado por todos los alcaldes de los municipios que la constituirían y por un regidor por cada municipio (con voto ponderado con respecto a la población) elegiría un presidente y un Consejo de Gobierno que se ocuparían directamente, y sin la mediación de una figura de carácter técnico y *extrapolítico* como la del gerente, de todos los asuntos de interés comarcal. Las competencias comarcales serían, consecuentemente, de tipo fundamentalmente municipal, y reguladas por unos estatutos aprobados por los consejos comarcales.

Las *vegueríes*, respecto a las propuestas filtradas a la prensa en los meses precedentes, cobraban más cuerpo y se definían mejor: en un número de cinco a siete, serían a la vez órganos de descentralización de las estructuras de la Generalitat y entes locales representativos de los municipios comprendidos en su territorio. Recibirían las competencias que las diputaciones provinciales irían progresivamente transfiriendo a la administración autonómica y en ellas serían representados todos y cada uno de los Departamentos de la Generalitat. Con todo, se recordaba que, aunque cuestionadas públicamente, las diputaciones provinciales habían desarrollado un papel importante en materia de cooperación y asistencia a los municipios y se reivindicaba para estos entes el núcleo de competencias mínimas previstas por la LBRL.

³⁸⁰ *Proposición de Ley de Organización territorial y Gobierno de Catalunya presentada por el Grupo Socialista*. BOPC núm 146, de 23 de julio de 1986.

Finalmente, se reconocía la necesidad del mantenimiento de un ente metropolitano barcelonés y la oportunidad de crear otros entes semejantes (como en el caso de la conurbación Tarragona-Reus). En la visión socialista, la CMB, que se quería reformada por un proceso en que estuvieran implicados los municipios que la componían, tenía que ser un ente plenamente territorial, y no solo institucional. En este marco sus estructuras tendrían que ser democráticamente legitimadas y gozaría de la posibilidad de ejercer un gran número de competencias de carácter municipal. En todo caso, el proyecto fijaba sólo unas directrices mínimas respecto a la cuestión en la convicción que una ley del Parlament de Catalunya tuviera en futuro regular la materia en su conjunto.

El proyecto socialista presentado en verano, mostraba finalmente, después de los titubeos de los dirigentes PSC en los últimos meses, una cierta coherencia interna pero marcaba al mismo tiempo una dúplice ruptura.

En primer lugar, rompía definitivamente el compromiso que el PSC había defendido a lo largo de la transición y de toda la primera legislatura, compartiéndolo con las otras fuerzas políticas catalanas, respecto a la voluntad de superación del ente provincial. Si bien en la exposición de motivos de la proposición se aludía a dicha posibilidad, las referencias a la utilidad del ente provincial eran mucho más decididas, tanto en la exposición, como en el articulado.

En segundo lugar, el texto daba la medida de la enormidad de la distancia que separaba sus posiciones de las de CiU, respecto a todos los elementos clave de la organización territorial. No sólo los socialistas no aceptaban la división comarcal del 1936, abogando por el principio de la comarcalización voluntaria, sino que rechazaban el carácter marcadamente funcional que el partido de gobierno quería imprimir a las comarcas. El proyecto apostaba decididamente por las *vegueries* entendidas como instrumentos de una descentralización y desconcentración de la administración de la Generalitat y, en cuanto entes locales, destinatarias últimas de las competencias transferidas por las diputaciones provinciales.

Y, finalmente defendía el perfil institucional de los entes metropolitanos (y, entre ellos, evidentemente de la CMB), refutando cualquier hipótesis de redimensionamiento.

La presentación de la proposición del PSC en verano, y el despejo de cualquier duda sobre la inexistencia de la posibilidad de llegar a un texto consensuado, aceleró vertiginosamente los tiempos de discusión y aprobación de la normativa.

En septiembre de 1986, los representantes de CiU presentaban un nuevo texto en que se reafirmaban sustancialmente las directrices ya expuestas por los representantes del Govern

³⁸¹ De la Exposición de Motivos de la *Proposición de Ley de Organización territorial y Gobierno de Catalunya*

respecto a los temas clave del debate. Contextualmente, la ponencia conjunta tomaba un acuerdo, por mayoría, para fragmentar sus trabajos y redactar cuatro textos, respectivamente sobre gobierno local, organización comarcal, atribuciones de las diputaciones y CMB.

La historia de los meses siguientes es la historia de un duro combate disputado en todos y cada uno de los cuatro ámbitos, entre una CiU decidida a hacer prosperar integralmente sus planteamientos y un PSC que, conciente de su inferioridad numérica en el Parlament, se esforzó fundamentalmente para salvar el salvable.

La opción comunista de la Provincia Única y su posible función de punto de partida para un proyecto común quedó, en el corto espacio de pocos meses, más lejana y impracticable que nunca.

En diciembre de 1986 la ponencia presentaba en el Parlament el texto final fruto de su trabajo y empezaba la tramitación de las cuatro proposiciones de Ley.

Cuando fueron depositados los cuatro textos finales, habían estado introducidos muy pocos cambios de sustancia respecto al borrador presentado en el momento de formación de la ponencia en enero de 1986.

El más significativo, se refería a la ley que abordaba la transformación del ente provincial y que había tomado el nombre de Ley de Régimen Provisional de las Diputaciones Provinciales. El primer artículo del texto³⁸², recogiendo el antiguo empeño tomado en sede de Consell Nacional por parte de los dirigentes convergentes, presentaba el texto que se discutiría a la cámara como un instrumento legislativo provisional que regulaba la materia en vista de la transformación de Catalunya en Provincia Única y de su sucesiva regionalización. De hecho, tanto el uno como el otro objetivo parecen ser todavía pendientes y la ley ha regulado "provisionalmente" la materia durante más de quince años.

A finales de enero de 1987, después de más de un año y medio de discusión, cerrado el plazo de presentación de las enmiendas, se contabilizaban casi 600 propuestas de modificación parcial y 8 textos alternativos.

Los textos que contaban con el más alto número de enmiendas eran la proposición de Ley de Organización Comarcal de Catalunya y la proposición de Ley sobre las "Actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su

presentada por el Grupo Socialista, BOPC núm. 146, de 23 de julio de 1986.

³⁸² En la letra del art.1 de la norma: "Aquesta Llei té per objecte regular el règim provisional de les competències de les diputacions provincials catalanes i l'exercici d'aquestes competències, mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a Generalitat, amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies."

zona de influencia directa", el complicado nombre con el cual finalmente se conoció el texto legislativo que suprimiría la CMB.

El debate parlamentario fue relativamente rápido y carente de sorpresas. El 24 de marzo de 1987 llegaba en aula el texto sobre Régimen Provisional de las Diputaciones que sería aprobado³⁸³ con los votos favorables de CiU, ERC y del Grupo Mixto y con los votos contrarios de PSC, PSUC y AP³⁸⁴.

El 27, se aprobaba la Ley de Organización Comarcal³⁸⁵ con los votos de CiU, AP y de ERC, que a cambio del voto favorable hizo aprobar por los diputados de la mayoría una enmienda relativa al sistema electoral comarcal que mejoraba la representación de los grupos más pequeños. PSC y PSUC votaron en contra y presentaron textos alternativos. Incluso, los diputados socialistas llegaron a abandonar el aula en señal de protesta.

El día 30 fue el turno de la Ley sobre la CMB³⁸⁶, que vio la presentación de enmiendas (separadas) a la totalidad de PSC y PSUC. La Ley fue aprobada también esta vez con el concurso de CiU, ERC y Grupo Mixto y la abstención de AP, que descalificó todo el debate por considerarlo "fruto de una lucha de poder"³⁸⁷.

Y, finalmente, el 2 de abril fue aprobada, con los votos contrarios de PSC y PSUC la Ley de Régimen Local³⁸⁸, que de hecho representaba una transcripción más o menos fiel de la Ley de Bases de régimen local aprobada por las Cortes dos años antes. No obstante había resultado el texto menos conflictivo de los cuatro, la Federació de Municipis no tardó en revisar en ello señales de intervencionismo por parte de la Generalitat en la vida municipal. El Consell Executiu, en su día, se justificó alegando que el excesivo detallismo de la LBRL había dejado un escaso margen legislativo al Parlament. Finalmente, en consecuencia de un recurso presentado por el gobierno central en 1993, el Tribunal Constitucional³⁸⁹ acabó

³⁸³ Llei 5/1987, de 4 d'abril, del Règim provisional de les competències de les Diputacions Provincials.

³⁸⁴ Véase *La Vanguardia*, 26 de marzo de 1987.

³⁸⁵ Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya.

³⁸⁶ Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa.

³⁸⁷ Véase *Diari de Barcelona*, 28 de marzo de 1987.

³⁸⁸ Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.

³⁸⁹ Se trata de la STC 331/1993 según la letra de la cual "Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta. Por ello hemos declarado que es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.), de ahí que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. (...) Así, pues, si, conforme a esta doctrina, la Comunidad Autónoma actúa como canal o cauce de distribución de estos ingresos (STC 237/1992), nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda General, a que la Comunidad Autónoma de Cataluña instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde". La

invalidando cinco artículos de la 8/1987 relativos a la posibilidad de la Generalitat de controlar la distribución de los recursos económicos transferidos por el estado a los municipios.

El proyecto convergente expresado por Alavedra en Prada en el verano de 1985 se había transformado en ley, un año y medio después, prácticamente sin modificaciones.

La elección del ejecutivo catalán había sido la de jugar la carta de la solidez de su mayoría parlamentaria para dibujar un modelo de organización territorial que, de alguna forma, resultaba ser como, anotó la prensa, “a su medida”³⁹⁰. La incapacidad del PSC de salir de una lógica defensiva y partidista, de librarse con coraje de las ataduras y recuperar su autonomía para defender un proyecto ambicioso para la organización territorial de Catalunya había completado el cuadro, condenando la discusión sobre la organización territorial a transformarse en una especie de violento diálogo entre sordos.

Terminaba el ciclo político iniciado a Sau rompiéndose el consenso histórico de las fuerzas políticas catalanas respecto a los temas “constituyentes”. Se abandonaba, por lo menos transitoriamente, la reivindicación de la superación del ente provincial y se consolidaba un esquema que verá, a lo largo de los años 90, convergentes y socialistas enfrentarse duramente utilizando como cuarteles generales las instituciones que controlaban. Los primeros en la Generalitat, en la mayoría de los consejos comarcales, en las diputaciones de Tarragona, Lleida y Girona y en muchas ciudades medianas y pequeñas; los segundos en el Ayuntamiento y en la Diputación de Barcelona, en los muchos y poblados municipios del área de la capital y en toda una serie de ciudades medianas y grandes, generalmente capitales de comarca. Las consecuencias de esta situación la han acabado pagando la capacidad de innovación, la eficacia, la racionalidad, la coherencia y las posibilidades de desarrollo de un sistema de gobierno local que, desde su constitución, en abril de 1987, no ha dejado nunca de ser puesto en tela de juicio.

4.6 La supresión de la CMB, la guerra de las guerras

En el áspero debate que acompañó la aprobación de las cuatro Leyes de ordenación Territorial de Catalunya, un aspecto se había demostrado indudablemente más polémico que otros: la propuesta de supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona.

orientación de la jurisprudencia constitucional en ese sentido fue recientemente reafirmada por la STC 233/1999 dictada en consecuencia de un recurso presentado por la Generalitat en mérito a la Ley de Haciendas Locales. La ley 8/1987 fue parcialmente modificada por la Ley 13/1998, de 19 de noviembre (DOGC núm. 2777 - 01/12/1998) que instituyó toda una serie de limitaciones para la creación de nuevos municipios.

La existencia de una problemática de tipo metropolitano, como mínimo con referencia al urbanismo, relativa a la capital catalana y a los municipios de su entorno, había sido reconocida más de treinta años antes de la discusión sobre las leyes de organización territorial por las autoridades franquistas.

El 3 de diciembre de 1953 fue aprobada la Ley de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca y consecuentemente se encargaba a la Diputación de Barcelona la confección de un Plan de Ordenación que pusiera orden en el caos generado por el descompuesto crecimiento que la ciudad y sus municipios circundantes habían vivido como consecuencia de las olas inmigratorias. El Plan preveía una intervención en una zona comprendida entre el municipio de Barcelona y 26 poblaciones de su cinturón.

Pero la continuidad con la cual en las décadas de los 50 y de los 60 los inmigrantes siguieron llegando atraídos por el significativo desarrollo económico experimentado por la capital catalana en aquellos años, y una cierta permisividad de las autoridades municipales en la concesión de licencias edilicias hicieron que Barcelona y los pueblos de su entorno se transformaron a principio de los 70 en una enorme conurbación en la cual la mayoría de las áreas de reciente (y relativamente reciente) población carecían completamente además que de servicios, de cualquier criterio urbanístico.

Después de un segundo frustrado intento de racionalización urbanística llevado a cabo a mitad de los años sesenta por la Comisión de Urbanismo de Barcelona - un órgano mixto, presidido por el gobernador civil y integrado por los representantes de los 27 municipios individuados por el Plan de Ordenación de 1953 y una delegación de la administración central - ³⁹¹, en 1974 las autoridades retomaban la iniciativa en ese sentido introduciendo dos medidas.

En primer lugar, se encargaba a la Comisión de Urbanismo de Barcelona la redacción de un nuevo Plan General Metropolitano. El PGM, aprobado finalmente en 1976, constituyó seguramente un salto de calidad significativo en la ordenación del desordenado crecimiento de la capital catalana y de su entorno, fruto de los fenómenos especulativos que la ciudad había sufrido en los últimos veinte años. Detrás de esa iniciativa había profesionales independientes y de talante progresista, como el ingeniero Albert Serratosa, director del Plan, el arquitecto J. Antoni Solans, que luego será director de Urbanismo de la Generalitat

³⁹⁰ Véase *Diari de Barcelona*, 27 de marzo de 1987.

³⁹¹ En 1963 el gobierno central encargó a la Comisión de Urbanismo de Barcelona la confección de un Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, que fue finalmente aprobado en 1966. El Plan diferenciaba tres áreas: los 27 municipios de la "comarca" de 1953, 101 zonas de "acción inmediata" y 34 de "acción diferida". No obstante el Plan Director no consiguió nunca ponerse en práctica, introdujo un nuevo ámbito metropolitano, al lado del área ya reconocida y formada por los 27 municipios de 1953, que finalmente fue denominada Región Metropolitana. Véase: E. LLUCH y O. NEL·LO: *El debat...* cit pp.XLIII-XLIV.

de Catalunya, y Miquel Roca, que por aquel entonces curaba los aspectos jurídicos de la iniciativa. En la elaboración del Plan trabajo también indirectamente un joven Pasqual Maragall que, bajo la dirección de Ramón Trias Fargas, Joan Hortalà y Fabià Estapé curó los estudios económicos.

Y en segundo lugar, con el decreto de 24 de agosto de 1974, se creaba la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Esta nueva entidad, sería regida por la Corporación Metropolitana de Barcelona, una nueva institución que, además de tener competencias urbanísticas sobre el área de los 27 municipios, tendría la posibilidad de prestar todo un grupo de importantes servicios.

En un primer momento, hasta la constitución de los primeros municipios democráticos, la CMB, controlada y financiada directamente por el estado y presidida por un alto funcionario nombrado directamente por el Consejo de Ministros del gobierno central, no había destacado ni positiva ni negativamente por su dinamismo político. Sus actuaciones habían sido más bien escasas y en un momento de profunda movilización vecinal había estado acusada de ser un último y ineficiente invento de un franquismo tecnocrático ya en agonía³⁹².

La situación había cambiado sensiblemente a partir de 1979, cuando se constituyeron los primeros municipios democráticos³⁹³. Entre 1979 y 1982 la CMB, regida por una comisión de gobierno integrada por representantes del PSC, del PSUC y de CiU (que en muchos municipios metropolitanos gobernaban juntos en la coalición *Pacte de Progrés*), consolidó su presencia en el territorio, y gracias al mantenimiento de un sistema de financiación especial y directo por parte del estado, que garantía un considerable margen de maniobra, extendió su ámbito de actuación y aumentó el número de servicios prestados.

Pero el verdadero salto de calidad se produjo a partir de 1982, cuando el socialista Narcís Serra, alcalde de Barcelona, fue llamado por Felipe González para ocupar la cartera de Defensa en el nuevo gobierno socialista. Serra dejaba la alcaldía, y con ella la presidencia de la CMB, a Pasqual Maragall. Bajo la presidencia de éste último, la CMB experimentó cambios importantes aumentando todavía más su presupuesto y sus competencias.

³⁹² Véase la ponencia presentada por Lluís Cantallops en la sesión del *VIIIè Àmbit del Congrés de Cultura Catalana* celebrada en la Seu d'Urgell el 14 de novembre de 1976 y dedicada a la división territorial de Catalunya. Cantallops, Ll. "Incidència dels nous fets urbans i territorials en la divisió territorial del 1936" en: P. RIERA (ed.): *La nova divisió territorial...* cit. págs. 27 y ss.

³⁹³ A partir de 1979, cambió el criterio de composición de los órganos de gobierno de la CMB. El Consell Metropolità, máximo órgano de gobierno del ente, sería integrado por representantes de la Diputación de Barcelona y de los municipios (10 por Barcelona, 2 por cada municipio con más de 100000 habitantes y 4 por los demás municipios).

El joven alcalde contribuyó a mutar profundamente la concepción de lo que era y de lo que tendría que ser la CMB en el nuevo escenario político catalán, potenciando la vertiente institucional del ente y haciéndolo salir definitivamente de su dimensión funcional, técnica. Casi a la mitad de los años 80, la CMB no sólo proporcionaba un abanico de servicios esenciales a más de la mitad de la población de Catalunya, sino que aspiraba también a devenir integralmente una verdadera institución, que como tal, actuaba en representación de los ciudadanos y en la cual estos últimos podían sentirse identificados.

Paralelamente, los nacionalistas, después de la ruptura de los *Pactes de Progrés* en 1983, habían observado con un enorme recelo el poder de los socialistas en los grandes ayuntamientos catalanes. De hecho, habían empezado a considerarlo una amenaza para la consolidación del poder de la Generalitat. L'autonomía todavía era frágil y acababa de enfrentarse al serio riesgo que había representado para su desarrollo la aprobación de la LOAPA. La desconfianza hacia los socialistas, y, de hecho, el principio de la ruptura definitiva del consenso estatutario, se vio reforzada también en aquellos años por los conocidos hechos relativos al caso de Banca Catalana.

El creciente protagonismo político de la CMB, que vio su momento álgido en la organización de la Conferencia Mundial de la Población en 1984, su reconocimiento institucional por parte de las autoridades centrales, la promoción de proyectos de carácter estratégico y la asunción de nuevos servicios – Parc Tecnològic del Vallés, Pla de Costes, empresas de transporte público, Mercabarna – y la constante elaboración de propuestas que superaban su inicial ámbito competencial (se llegó a proponer desde una red de emisoras radiofónicas hasta la institución de una policía metropolitana), favorecieron en las filas de CiU la sensación de que la CMB se estuviera convirtiendo en un peligroso contrapoder.

Estas consideraciones eran bien presentes a los miembros del ejecutivo catalán surgido después de la victoria por mayoría absoluta de CiU, y fueron tenidas en cuenta en el momento en que el Govern, después de la aprobación por parte del ejecutivo central de la Ley de Bases de Régimen Local en abril de 1985, planteó la necesidad de la redacción de un proyecto de Ley de Ordenación Territorial.

De hecho, también a los dirigentes socialistas, y al mismo alcalde Maragall estas consideraciones eran bien presentes. Entre 1984 y 1985, ya se habían producido algunos contactos directos entre el Conseller de Governació Alavedra y Maragall orientadas a componer la voluntad del alcalde de mantener en vida la CMB y las intenciones del gobierno de reducir drásticamente su poder y sus competencias.

Las declaraciones pronunciadas por Alavedra en Prada en el agosto de 1985, ponían una brusca fin a aquellos intentos de conciliación. Pocos meses más tarde en una entrevista publicada a finales de noviembre³⁹⁴, el mismo President Pujol comunicaba a Maragall su intención de modificar sensiblemente el ente metropolitano, reduciendo su zona de influencia a la sola comarca del Barcelonés y recortando sensiblemente sus competencias. Finalmente, al constituirse la ponencia conjunta, CiU, confirmaba y reforzaba su orientación, solucionando el problema a través de una breve y escueta disposición normativa: la CMB sería sencillamente suprimida y sus competencias divididas entre las comarcas del Barcelonés, Baix Llobregat, Garraf, Maresme y Vallés Oriental y la Generalitat de Catalunya. En otras palabras, el gobierno cerraba sin más el diálogo y con ello esperaba también alejar las preocupaciones que en los últimos dos o tres años la CMB había representado.

Uno de los principales argumentos utilizados por CiU para justificar, en la fuerte polémica que originó la presentación del documento, la dureza y la radicalidad de la deliberación del ejecutivo, fue su presunta obsolescencia y su originario carácter no democrático. La existencia de la CMB - sostenían los representantes nacionalistas - sancionaba la existencia de un modelo territorial macrocéfalo, que reducía la autonomía de los municipios del área metropolitana en vez de exaltarla.

Como apuntó Lluís Uría³⁹⁵ unos años después, estas argumentaciones no contribuyeron a rebajar los tonos de la polémica, al contrario. Los socialistas no hesitaron en comparar las propuestas convergentes con las políticas que Margaret Thatcher pocos antes había emprendido con relación a la disolución del Great London Council, un ente de gobierno común al municipio de Londres y a los de su Área Metropolitana, históricamente feudo de los laboristas³⁹⁶. Así como había hecho la primera Ministra Británica - argumentaba el PSC - el gobierno de Jordi Pujol quería la disolución de la CMB por motivos puramente partidistas, y no de eficacia administrativa.

Los meses que transcurrieron desde la presentación del documento de la ponencia conjunta, en enero de 1986, hasta la aprobación de la ley que finalmente suprimió la CMB, en marzo de 1987, fueron meses de durísima polémica.

³⁹⁴ Véase *La Vanguardia*, 21 de noviembre de 1985.

³⁹⁵ Véase: LL. URÍA: "La batalla del territorio" en: AA.VV.: *Memoria de Catalunya* El País Barcelona: 1997 pág. 230.

³⁹⁶ El Great London Council fue suprimido mediante la aprobación del *Local Government Act*, en 1985. La ley suprimió el nivel supramunicipal en todas las áreas metropolitanas, devolviendo a los municipios (*Districts*) la mayor parte de las competencias y constituyendo entidades de gestión especializadas (*Joint Authorities*) para los servicios que requieren una actuación coordinada.

Dejando al margen los muchos excesos verbales de los cuales fueron protagonistas todas las partes implicadas y que la prensa relató a lo largo de los meses, lo que parece más interesante observar es que, en general, en la medida en que a lo largo de los meses se hacía patente la escasez de posibilidades de supervivencia del la CMB, su defensa será asumida no tanto por el PSC en su globalidad, cuanto por los dirigentes del mismo ente y por los alcaldes socialistas de los municipios metropolitanos.

En enero de 1986, el Consell Metropolità de la CMB votaba, con el consenso de PSUC y PSC y la abstención de los representantes de CiU, un documento en que se solicitaba al Parlament "la articulación de un debate basado en el consenso de todos los grupos parlamentarios"³⁹⁷ y la consultación, por parte del ejecutivo, de los 27 municipios que integraban el ente.

En el abril de 1986, el congreso de la FMC celebrado a la Seu d'Urgell, hacía de la construcción de un nuevo ente metropolitano que recogiera la herencia de la CMB uno de los puntos centrales de su programa en materia de organización territorial.³⁹⁸

En el noviembre del mismo año, Pasqual Maragall solicitaba a Raimon Obiols la presentación de una propuesta que preveía, en un intento desesperado de salvar el ente, la inclusión de la Generalitat entre los organismos que participarían en el gobierno de una reformada CMB, despertando unos cuantos interrogantes respecto a la legalidad de la propuesta y no pocas polémicas dentro las mismas filas del PSC³⁹⁹.

Un mes después, Pasqual Maragall enviaba al Consell Executiu un informe en defensa de la supervivencia de la CMB y al principio de enero la FMC anunciaba una campaña reivindicativa que iba en el mismo sentido.

Las iniciativas emprendidas habían demostrado una gran capacidad movilizadora de los órganos de gobierno de la CMB y habían obtenido algún tímido, pero significativo resultado: en otoño, la cúpula de CiU había mostrado su disponibilidad a discutir tanto la posibilidad por un futuro ente metropolitano de mantener las competencias de urbanismo, transportes públicos, servicios hidráulicos y gestión de los residuos⁴⁰⁰, como la de modificar el mapa comarcal de 1936 de manera que la comarca del Barcelonés englobara el territorio del área metropolitana⁴⁰¹.

Pero los espacios para una posible nueva negociación eran destinados a cerrarse bruscamente. Con una misiva datada 13 de enero, el President Pujol comunicaba

³⁹⁷ Véase *El País*, 17 de enero de 1986.

³⁹⁸ Véase *La Vanguardia*, 15 de abril de 1986.

³⁹⁹ Véase *El País*, 15 de noviembre de 1986.

⁴⁰⁰ Véase *El País*, 11 de octubre de 1986.

⁴⁰¹ Véase *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 1986.

oficialmente a Maragall que la decisión había estado tomada definitivamente y que el Govern tenía la firme intención de suprimir el ente metropolitano. A la carta se adjuntaba un informe, redactado por el President y aprobado por el Consell Executiu, que ofrecía una última propuesta: la creación de dos entidades metropolitanas especializadas que remplazaran la CMB. Una se ocuparía de la gestión del transporte público y sería integrada por 33 municipios, y la otra de gestión de servicios hidráulicos y sería integrada por 18 municipios. El documento del líder nacionalista era claro respecto a las razones políticas que motivaban aquella elección. La Generalitat se declaraba contraria a cualquier iniciativa que implicara la fragmentación institucional y administrativa de Catalunya y argumentaba que “todo lo que, sin mandato constitucional, incrementa dicha fragmentación, lógicamente tiene que abolirse. Y todavía más si se trata de instituciones que no son necesarias y pueden caer en la tentación de ultrapasar el marco competencial y el nivel técnico que le corresponde”⁴⁰².

Maragall, “ofendido, dolido y perplejo” respondía a la misiva del President con una carta datada 10 de febrero en que retomaba los contenidos del documento presentado por la Comissió de Govern al Parlament unos meses antes. Maragall era – según decía en la misiva – sobre todo sorprendido, preocupado por la actitud del ejecutivo catalán que ponía Barcelona y los otros municipios delante de la disyuntiva “de aceptar de pasar por un tubo estrechísimo, inaceptable sin un gran demérito, o ser declarados contrapoderes de Catalunya, partidarios de su fragmentación”. La carta, después de solicitar la reconsideración de la decisión, se acababa con una grave acusación: “todo el mundo ve que la CMB es sólo el ejemplo más visible y espectacular de tu concepción de ordenación [territorial] como sinónimo de subordinación”⁴⁰³.

Restando los acentos polémicos, debidos a la situación de enorme crispación de aquellos momentos, la correspondencia del principio de 1987 entre Pujol y Maragall ayuda a hacer luz sobre la profunda significación política y ideológica que tuvo la cuestión de la supresión de la CMB para el presente y el futuro de la política catalana.

Para los socialistas, mayoritarios en la CMB y que se quedaron sorprendentemente fuera del gobierno de la Generalitat en 1980, la *mutación genética* de la CMB, de ente de perfil técnico a ente institucional, representó seguramente un objetivo importante en términos de control y presencia política. Y, en la óptica convergente, la posibilidad de barrer un peligroso contrapoder, que prestaba servicios de carácter primario a más de la mitad de la población

⁴⁰² Citado en: LL. URÍA: “La batalla del territorio” en: AA.VV.: *Memoria de Catalunya* El País Barcelona: 1997 pág. 231

⁴⁰³ *Ibidem* pág 232.

catalana y acumulaba cuotas significativas de poder político real, no podía en algún modo y a ningún precio ser desprestigiada.

En otras palabras, aquella tremenda polémica encuentra una explicación lógica y ajustada a la realidad en un duro conflicto partidista.

Pero también, en aquel colosal, irresuelto conflicto que acompañó toda la discusión política en el bienio 1985-1987, había probablemente algo más.

El proyecto político que Maragall (en contra también de una parte significativa de su partido) quería para la CMB, se fundamentaba en una concepción fuertemente municipalista - "anseática" como la definió el mismo Pujol -, que concebía el territorio catalán como un enorme sistema urbano en que las ciudades representaban las mallas de una red que vertebraba el espacio, dándole vida.

En esta concepción, es evidente que la fuerza y las energías de un gran Barcelona políticamente poderosa hubiera podido desprender, determinarían en gran parte el éxito de la estructuración del resto del territorio de Catalunya.

El proyecto político convergente, al contrario, imaginaba el territorio como un elemento físico tangible de una nación que se pretendía reconstruir y representar políticamente a partir de una sola institución: la Generalitat. Pese a reconocer la importancia de la autonomía municipal y las ventajas de una descentralización del poder hacia las instancias más próximas a los ciudadanos, los nacionalistas consideraban que los municipios, y entre ellos el municipio de Barcelona y los 27 municipios de su área metropolitana, tuvieran necesariamente integrarse en el proyecto nacional del cual la Generalitat era el elemento fundamental. Si bien los convergentes no ignorasen la existencia de un importante hecho urbano y metropolitano, éste último, en su concepción, no podía que ocupar una dimensión técnica, administrativa, nunca política. Catalunya, era en definitiva, en la visión nacionalista, sus ciudades, pero era también muchas otras cosas.

La contraposición de dos visiones muy diferentes no sólo respecto al futuro de la CMB sino más en general respecto a que tipo de representación política y institucional se quería para el territorio de Catalunya y, en definitiva, para la misma Catalunya, de la cual la correspondencia Pujol-Maragall de enero de 1987 representa de alguna forma un resumen revelador, se desarrollará a lo largo de todos los años 90 dando origen a dos filones de reflexión y elaboración política bien distintos que enlazarán con paralelas tendencias en el ámbito continental. Hay que destacar, en ese sentido, que tanto la reflexión nacionalista llevada a cabo por la Generalitat de Catalunya, como la reflexión municipalista desarrollada en torno a la experiencia de la ciudad de Barcelona en aquellos años, constituirán elementos

insustituibles a la hora de proporcionar contenidos, estrategias y experiencias al naciente movimiento territorial europeo.

El intercambio epistolar había significado un giro decisivo en la disputa sobre la CMB. Si todavía no hubieran quedado claras las intenciones de la mayoría en el Parlament, la carta de Pujol había zanjado definitivamente la cuestión: la CMB sería suprimida.

Los dos meses escasos que separan la dura carta del President de la Generalitat de la aprobación de las LL.O.T son dos meses en que por un lado se asiste a una desesperada actividad en defensa de la CMB por parte de su presidente y de los alcaldes socialistas de los municipios metropolitanos, y, por el otro, se agudiza cada vez más la fractura entre éstos últimos y la directiva del partido.

En febrero, más de 100 intelectuales de la asociación *Catalunya i Futur*, cercana al PSC firmaban un "Manifiesto sobre la organización territorial de Catalunya y la realidad metropolitana" en el cual defendían la importancia de la existencia del ente metropolitano⁴⁰⁴. El PSUC, valorando positivamente la iniciativa de los intelectuales, formuló un último intento de mediación. La propuesta, consistía en la suspensión de cualquier decisión legislativa en merito a la CMB y a la formación de una comisión parlamentaria que, en el plazo de seis meses, estudiara las atribuciones y la extensión de una nueva CMB, de reducidos poderes y perfil político que comprendiera todos los 118 municipios de la antigua Regió I.⁴⁰⁵ Siguiendo el ejemplo comunista, el PSC formuló una propuesta similar que preveía más genéricamente la formación de una comisión que en el plazo de un año "revisara las atribuciones de la CMB".⁴⁰⁶

Pero la voluntad de CiU de llevar a cabo el proyecto establecido no pareció ser interferida ni por las movilizaciones en las cuales tuvo un papel activo la FMC, ni por las iniciativas de la Comisión de Gobierno de la CMB(que incluyeron una importante campaña publicitaria en la prensa⁴⁰⁷ y el envío de folletos explicativos a todos los hogares de los municipios metropolitanos), ni por el alto numero de enmiendas presentadas al texto que suprimiría

⁴⁰⁴ Firmaron la carta, entre otros: el ex alcalde J. M. Socías Humbert (presidente de la asociación), S. Deixeu, R. Gubern, C. Bassiel, O. Bohigas, R. Bofill, J. A. Gotysolo, J. Maragall, J. Solé Tura, J. M. Carandell, O. Martorell, J. Borja, X. Rubert de Ventós, J. Llimona, J. M. Castellet. Véase *El Periódico* 4 de febrero de 1987.

⁴⁰⁵ Véase *El Periódico* 4 de febrero de 1987.

⁴⁰⁶ Véase *La Vanguardia*, 4 de febrero de 1987.

⁴⁰⁷ El alcalde Maragall había anunciado también la posibilidad de comparecer en TV3 con el fin de defender las razones de la CMB. Si bien fue desplegada una intensa campaña publicitaria por parte del ente metropolitano, el ex alcalde pidió sin conseguirlo una participación directa en el programa de la televisión autonómica *Vosté Julja*. El President Pujol compareció en el mismo programa defendiendo las razones de la supresión de la CMB el 11 de marzo de 1987. Véase *El Periódico*, 12 de marzo de 1987.

finalmente la Corporación⁴⁰⁸, ni, finalmente por el hecho de que la coalición mayoritaria se había quedado absolutamente sola en votar contra de todas las enmiendas propuestas.⁴⁰⁹

Todavía en plena batalla, Maragall y sus colaboradores, concientes de la derrota que inevitablemente sufrirían, empezaron los trámites para la constitución de una Mancomunitat, una asociación voluntaria de municipios, instrumento que si no remplazaba del todo la CMB por lo menos ayudaba a paliar los efectos de su desaparición.

Tampoco la constitución de la *Mancomunitat* se demostró aliena a conflictos. Si los representantes socialistas querían un tipo de ente que pudiera en un futuro próximo asumir prácticamente todas las competencias de la CMB, los comunistas, abogaban para una Mancomunitat "de mínimos" y censuraban la actitud socialista declarando secamente que se trataba una manera de burlar el Parlament y reconstituir el viejo ente de forma encubierta.

En el conflicto abierto en el seno de la Comisió de Govern de la CMB, en el cual se escenificaba definitivamente la soledad en la cual, a aquellas alturas, habían quedado Maragall y los otros alcaldes socialistas, el nudo de la cuestión era representado fundamentalmente por las competencias en materia de urbanismo, que los representantes del PSC querían irrenunciablemente para la nueva Mancomunitat y los del PSUC pensaban que, en línea con las indicaciones estatutarias, tuvieran que devolverse a la Generalitat.⁴¹⁰

En marzo de 1987, en víspera del debate parlamentario sobre las cuatro leyes de ordenación territorial de Catalunya, el Consell Metropolità de la CMB, a la unanimidad, daba vida a la *Mancomunitat dels Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* a la cual se adhirieron finalmente 25 de los 27 municipios que integraban la CMB⁴¹¹. Se había impuesto la tesis comunista: el nuevo ente recibiría competencias y prestaría servicios en materia de obras de carácter metropolitano (vías intermunicipales, parques metropolitanos, infraestructuras municipales); promoción económica e industrial del área barcelonesa y desarrollo y ordenación del litoral costero. Junto a estas, se preveían otras funciones de carácter "menor", como la asistencia jurídica y técnica de los ayuntamientos; la realización de encuestas y estudios estadísticos sobre el comportamiento de la población en el área metropolitana; y la gestión de los mercados centrales. En todo caso, quedaban

⁴⁰⁸ A principio de febrero eran ya 164, la mayor parte encenradas sobre el art.5EAC: se argumentaba que sin la CMB no se hubiera podido garantizar el principio de la "eficacia de la administración pública". Véase *La Vanguardia*, 4 de febrero de 1987.

⁴⁰⁹ Véase *El Periódico* y *El País*, 5 de febrero de 1987.

⁴¹⁰ Véase *El País*, 28 de febrero de 1987.

⁴¹¹ Los municipios de Tiana y Sant Climent, gobernados por CiU se quedaron fuera.

definitivamente fuera de las atribuciones del nuevo ente las competencias en materia de urbanismo.

Pese a que los representantes de CiU en el Consell Metropolità votaron en su día el número y el tipo de competencias asignadas a la nueva Mancomunitat, la Generalitat de Catalunya decidió recurrir la decisión de la CMB de traspasar algunas competencias al nuevo ente, pero el Tribunal Supremo desestimó finalmente el recurso en 1992.

Finalmente, la aprobación de la Llei 7/1987, ponía legalmente fin a la existencia de la CMB, pero no a la polémica que había generado y a los intentos de mutar una situación que estaba, de hecho, ya decidida.

Avalado por la fuerza derivada por el reciente triunfo en las elecciones municipales del junio de 1987, Maragall y el *sector institucional* del PSC decidieron dar un paso extremo y recurrir la ley a través de las únicas vías posibles: el Defensor del Pueblo y el Presidente del Gobierno.

Una semana después de los comicios, la Comissió de Govern de la CMB solicitaba – únicamente con los votos socialistas – la intervención del Defensor del Pueblo delante del máximo tribunal. Y, paralelamente, intentando convencer su partido de la necesidad de la intervención del presidente del Gobierno, Maragall enlazaba contactos directos con Felipe González y obtenía su disponibilidad.

Pero la fractura entre la directiva del PSC y su *sector institucional*, encabezado por Pasqual Maragall se había agigantado definitivamente a lo largo de los meses.

De alguna forma, en una parte significativa del PSC se había empezado a pensar que si bien la “cuestión metropolitana” tenía una importancia preeminente y incontrovertible, en su nombre y, más concretamente en el nombre de la experiencia de la CMB de Pasqual Maragall, se había sacrificado toda la estrategia socialista en mérito a la cuestión territorial y que tal desequilibrio había influido negativamente sobre la actuación política del partido.

En una agitada reunión de la ejecutiva del PSC la noche del 2 de julio – ya en el término máximo para la presentación del recurso – el secretario Raimon Obiols impuso la tesis de la directiva y el partido decidió finalmente desestimar la propuesta. Cerrada la vía del Presidente del Gobierno, pocos días después, el alcalde Barcelona pedía oficialmente al Defensor del Pueblo de suspender la tramitación del recurso emprendido por la Comissió de Govern de la CMB.

Las posibilidades de ganar, en todo caso, parecían bien escasas. La Generalitat disponía de diversos dictámenes, entre los cuales una sentencia del Tribunal Constitucional⁴¹² que avalaba la plena constitucionalidad de una decisión autónoma del Parlament respecto al destino último de la CMB, y poco antes de la presentación del recurso, que encontraba la defensa del ente metropolitano en el principio de la autonomía local, un grupo de importantes juristas dictaminaba (bajo petición del grupo parlamentario de CiU), que no sería posible evocar el principio de autonomía local para defender un ente, la CMB, que había sido creado imperativamente y sin consultar los municipios que lo integraban⁴¹³.

De hecho, la 7/1987 hubiera podido ser atacada sólo porque creaba dos entidades de diferente extensión territorial como respuesta a un hecho metropolitano que la Ley de Bases de Régimen Local y la Llei de Règim Municipal de Catalunya reconocían como único. Pero a ciencia cierta no parece que esta irregularidad hubiera sido suficiente para invalidar la ley y mantener en vida la CMB.

La CMB continuaría funcionando, en régimen transitorio, hasta el 8 de septiembre de 1988. En el momento de su disolución tenía 450 funcionarios y trabajadores y un activo patrimonial de 25000 millones de pesetas. Participaría todavía en algunos proyectos importantes como la construcción de las rondas de circunvalación barcelonesas. Los 1400 millones comprometidos por la CMB para pagar parte de las expropiaciones necesarias para la realización de la obra recayeron sobre las finanzas ya debilitadas al momento de nacer del Consell Comarcal del Barcelonés.

Con la disolución de la CMB la Generalitat absorbió sus competencias urbanísticas, precisamente en el momento en que Barcelona – designada sede de los Juegos Olímpicos de 1992 – se aprestaba a llevar a cabo las mayores transformaciones urbanísticas desde la construcción del Eixample.

Durante las negociaciones de las LL.O.T los intentos de mediación llevados a cabo por el PSUC habían conseguido el compromiso formal de la Generalitat a devolver las competencias urbanísticas a los municipios de más de 50000 habitantes, así como sucedía en el resto del Estado, pero el compromiso fue substancialmente desatendido.

La dura polémica que acompañó la supresión de la CMB se inserta plenamente, en definitiva, en el conflicto general que todo el mundo político catalán, en la variedad de sus instituciones y en la variedad de sus fuerzas políticas había vivido acerca la organización territorial. Pero seguramente había representado la más importante confrontación

⁴¹² Se trata de la STC de 19 de diciembre de 1985, sobre Ley de saneamiento y regulación de las haciendas locales. Véase *La Vanguardia*, 14 de enero de 1986.

partidista, política, ideológica y incluso simbólica a partir de la restauración de la Generalitat. Dejaba detrás de él un panorama desolador.

Había marcado, por los contenidos y las formas tan extremadas en que se había desarrollado la polémica, no sólo el fin de un consenso de matriz estatutaria que parecía más lejano que nunca, sino también un cambio profundo de la misma manera de relacionarse de las fuerzas políticas catalanas que había llegado a contemplar irrevocables rupturas de las negociaciones, secas decisiones unilaterales, utilización de las instituciones como espacios partidistas y amenazas de recursos a instancias judiciales. Pero sobre todo había mostrado claramente que las fracturas producidas dejarían una pesante herencia, la primera de las cuales sería una larga serie de gravísimas ineficacias a la hora de enfrentarse a los problemas reales y concretos de la administración del área metropolitana de Barcelona⁴¹⁴.

El proyecto convergente no había sabido encontrar un encaje adecuado en el proceso de construcción nacional que estaba llevando a cabo a las extraordinarias potencialidades que la especificidad del área metropolitana de Barcelona llevaba consigo; y la fecunda valorización del fenómeno barcelonés defendida por los socialistas (que dará sus frutos en los años siguientes) no había sido capaz de abrirse para ponerse al servicio de un horizonte más amplio.

La polémica sobre la desaparición de la CMB había puesto en evidencia, en definitiva, que las dos fuerzas mayoritarias del país (que seguirían siéndolo durante toda la década siguiente) tenían para Catalunya horizontes de futuro -al menos en el medio plazo- decididamente divergentes.

4.7 La instauración de las comarcas y el mapa de los entes locales catalanes: innovación, disfuncionalidades, competitividad política.

La aprobación de las *Lleis d'Ordenació Territorial de Catalunya* de 4 de abril de 1987 no marcó el fin de las polémicas en torno al sistema de organización territorial.

⁴¹³ Los catedráticos consultados eran Rafael Entrena Cuesta, Eduardo García de Enterría, Rafael Gómez-Ferrer Morant y José Ramón Parada Vázquez. Véase *La Vanguardia*, 3 de marzo de 1987.

⁴¹⁴ El ejemplo más evidente de la profundidad de la fractura que dividió durante más de diez años CiU y PSC con respecto a la capital catalana quizás sea representado por la Carta Municipal de Barcelona. La Disposición Transitoria primera de la LMRLC de 1987 preveía la aprobación de una ley especial que regulara la organización y las competencias del Ayuntamiento de Barcelona. De hecho, la elaboración del texto había sido emprendida por el consistorio de la ciudad condal ya a principio de los años 80, pero sólo en 1998, después de varias modificaciones fue aprobada por el Parlament de Catalunya. La Carta, que prevé una mayor participación del Ayuntamiento en materia de urbanismo y postula la construcción de instrumentos institucionales específicos para la colaboración del municipio de Barcelona y de los municipios

No podía marcarlo porque la normativa había sido aprobada por mayoría absoluta pero con una oposición decidida de los dos mayores grupos de la oposición, pero sobre todo porque su aplicación y, en definitiva, la capacidad de funcionamiento de todo el sistema, implicaría una colaboración (o por lo menos la renuncia a una obstrucción frontal) de todas aquellas instituciones locales gobernadas por las fuerzas que con más impulso se habían opuesto a las nuevas normas.

Se produjo, al menos formalmente, en un primer momento, algún intento de normalización de la situación por parte del gobierno, que volvió a hablar de provincia única, en virtud de lo afirmado en la exposición de motivos de la Ley de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y de un intento de recuperar el diálogo por lo menos con una parte de la izquierda. Pero todo se quedó en una serie de encuentros entre CiU, ERC y PSUC y de declaraciones a los medios de comunicación que evidenciaron por un lado una rebuscada poca determinación del un ejecutivo (que al contrario se había demostrado determinado y efectivo a la hora de imponer a golpes de mayoría absoluta sus planteamientos generales en materia de organización territorial), y por el otro la incapacidad de los comunistas de atraer en el proyecto el PSC.

La situación que había dejado más de dos años de duras confrontación era una profunda división tanto política como territorial y no tardó en hacerse patente a la hora de poner en marcha el proceso de formación del nuevo mapa comarcal.

La 6/1987, de la Organización Comarcal de Catalunya (L.L.O.C.C), si bien adoptaba el mapa comarcal aprobado por la Generalitat en 1936, preveía la posibilidad para los municipios, en un período de seis meses, de recurrir la adscripción a una comarca. En el caso en que más de los dos quintos de los municipios de una comarca recurrieran su adscripción, la formación de esta última quedaría sujeta a una aprobación del Parlament por mayoría absoluta. La medida, que había sido estudiada para poder dar espacio a las posibles y necesarias modificaciones del mapa republicano, evidenciaría fundamentalmente tres elementos. En primer lugar, una moderada pero significativa reivindicación de la creación de nuevas comarcas o de fusión de las antiguas.⁴¹⁵ En segundo lugar la substancial disconformidad expresada por los alcaldes socialistas⁴¹⁶ sobre el carácter de los nuevos consejos comarcales, sea en lo referente a las competencias asignadas a los nuevos entes, sea en los mecanismos de composición, y sea, finalmente, con respecto a la figura del

metropolitanos en el cuadro de una reorganización regional del territorio catalán, está todavía pendiente de aplicación.

⁴¹⁵ Ya en septiembre de 1987, más de cien ayuntamientos habían pedido la creación de 12 nuevas comarcas. Véase *El Periódico*, 16 de septiembre de 1987.

⁴¹⁶ Véase *El Periódico*, 10 de enero de 1988.

gerente. Y finalmente, la persistencia de una fractura política insanable entre las directrices de la nueva normativa y la voluntad mayoritaria de los municipios del área de Barcelona (y del ayuntamiento de la capital), expresada a través de la presentación de recursos formales que afectarán los procesos de formación de las comarcas del Baix Llobregat, del Vallés Occidental, del Garraf y, sobre todo, del Barcelonés.⁴¹⁷

Al final del plazo concedido para la presentación de los recursos, el 15 de septiembre de 1987, se producía la esperada y paradójica situación de que si bien el 92% de los municipios catalanes aceptaban el nuevo mapa comarcal y sólo 44 se habían declarado en contra, los municipios disconformes representaban a más del 50% de la población total del país.

Las polémicas siguieron abiertas y, incluso, volvió a vivificarse la eterna confrontación entre el ayuntamiento de la capital y la Generalitat. Las actas del recurso presentado por el consistorio del ayuntamiento de Barcelona databan 16 de septiembre y la administración autonómica se disponía, sobre la base del principio del silencio administrativo, a considerar favorable la opinión del ayuntamiento de la ciudad condal respecto a su integración en la comarca del Barcelonés, cuando la disconformidad del más grande y poblado municipio de Catalunya había sido anunciada oficialmente y con gran solemnidad.⁴¹⁸

Finalmente, CiU volvió a utilizar plenamente el poder que le derivaba de su mayoría absoluta en el parlamento y en diciembre aprobó definitivamente el nuevo mapa comarcal, con la ayuda de los votos de ERC y AP y el voto en contra de PSC y de PSUC.

En un primer momento Catalunya adoptaría el mapa del 1936 y sería dividida en 38 comarcas, de las cuales 34 serían controladas por la coalición mayoritaria. La creación en un segundo momento de las comarcas de Alta Ribagorça, Pla de l'Estany y Pla d'Urgell y las modificaciones en los límites de 22 comarcas, no alterarían un cuadro de predominio de las fuerzas nacionalistas en los consejos comarcales que se ha mantenido substancialmente intacto hasta nuestros días.

Con las modificaciones de los límites territoriales y la institución de las tres nuevas comarcas en el mayo de 1988, quedaba definitivamente dibujado el nuevo mapa de los entes locales catalanes.

De acuerdo con el nuevo cuadro normativo, los municipios y las comarcas resultan ser los entes locales en que se organiza territorialmente la Generalitat de Catalunya, al tiempo que es reconocida también la condición de ente local a la Provincia, a las Entidades Municipales Descentralizadas (EMD), a las Entidades Metropolitanas (de transporte público y gestión

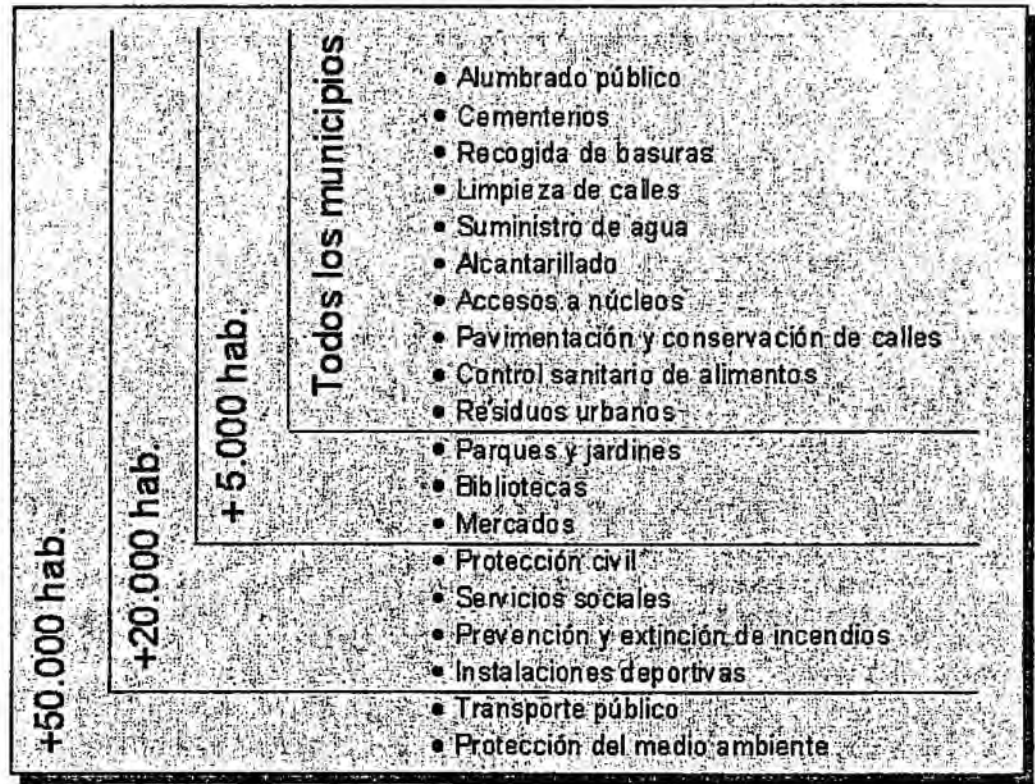
⁴¹⁷ En el caso de la formación de la Comarca del Barcelonés sólo el municipio de Santa Coloma se declaró favorable al mapa propuesto por la LL.O.C.C..

⁴¹⁸ Véase *La Vanguardia*, 16 de septiembre de 1987.

de agua y residuos, que acabaron sustituyendo la CMB) y las Mancomunidades de Municipios. Pero el municipio, la comarca y la provincia, a diferencia de los otros entes, tienen naturaleza territorial, y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos.

El municipio es la entidad básica de la organización territorial y el elemento primario de participación ciudadana en los asuntos públicos; goza de autonomía propia y su gobierno y administración corresponden al ayuntamiento, integrado por el alcalde o "batlle", y los concejales (regidors). Los concejales son elegidos por sufragio directo, y eligen posteriormente, de entre ellos, al alcalde.

Servicios mínimos obligatorios



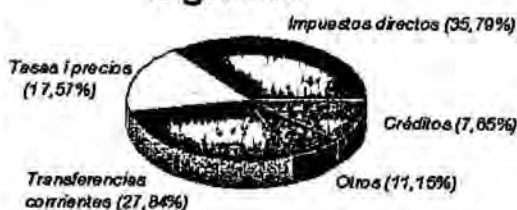
Fuente: Generalitat de Catalunya, Sistema d'Informació d'Administració Local, 2002

A finales de los años noventa, había en Catalunya 946 municipios. Treinta de ellos no superaban los 100 habitantes; 496 se encontraban entre los 100 y los 1.000 habitantes, 260 entre los 1.001 y los 5.000, 115 entre los 5.001 y los 20.000, 24 entre los 20.0001 y los 50.000, y 21 por encima de los 50.000 habitantes: en cualquier caso, el 70% de la población catalana vivía en los 45 municipios que superan los 20.000 habitantes.

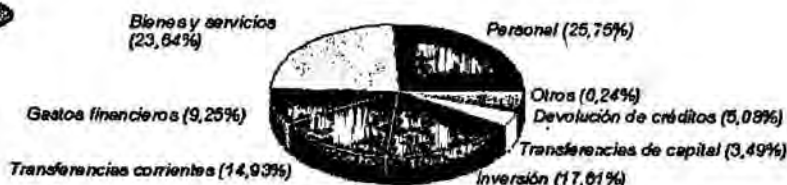
Ayuntamientos: estructura de ingresos y gastos (1996)



Ingresos



Gastos



Fuente: Generalitat de Catalunya, Sistema d'Informació d'Administració Local, 2002

Las entidades de población que, dentro de un municipio, constituyen núcleos separados, pueden constituirse en Entidades Municipales Descentralizadas (EMD), regidas por una junta vecinal, al frente de la cual hay un Presidente. A finales de los años 90 se contabilizaban en Catalunya 54 EMD.

La comarca se constituye como una entidad local formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Su gobierno y administración corresponde al consejo comarcal, integrado por los consejeros comarcales y el presidente del consejo.

Según el art.5 de la Ley 6/1987, De la organización Comarcal de Catalunya, las comarcas dispondrían finalmente de tres tipos de competencias.

En primer lugar, propias, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, enseñanza, medio ambiente y salubridad pública. Un nutrido grupo de leyes sectoriales aprobadas por el Parlament de Catalunya entre 1988 y 1993 especificó el grado y el objeto específico de dichas competencias. En general se puede decir que, a parte los casos del deporte, de los estudios estadísticos (en el marco de la competencia general de ordenación del territorio) y de la gestión de residuos (en el marco de la competencia general de medio ambiente), el parlamento catalán haya substancialmente renunciado, a dotar los nuevos entes de poderes y instrumentos de intervención significativos.

En segundo lugar, tenían competencias delegadas por la Generalitat de Catalunya. El impulso de delegación por parte de la administración autonómica fue determinado y entre

1988 y 1991 se produjeron algunos importantes decretos en este sentido.⁴¹⁹ Pero muchas de las competencias y de los servicios transferibles se encontraban, al momento de la constitución de los consejos comarcales, todavía en las manos de las Diputaciones Provinciales y pendientes de ser transferidos a la Generalitat. Así que el proceso fue mucho más lento de lo que la administración autonómica esperaba. A lo largo de los años, muchas de estas competencias (relativas sobre todo a servicios sociales, cultura, enseñanza y medio ambiente) por lo que se refiere a las provincias de Girona, Tarragona y Lleida (las tres en manos de CiU) han sido transferidas a la Generalitat y, sucesivamente, a los consejos comarcales. Pero, por lo que se refiere a la Diputación de Barcelona, la duradera confrontación política entre CiU y PSC impidió llevar a cabo el proceso de transferencia, encontrándose todavía en nuestros días en sus fases iniciales.

En tercer lugar, finalmente, las comarcas podrían recibir competencias (en este caso, de todo tipo) por parte de los municipios, según el principio de voluntariedad. Este tipo de circunstancia se ha producido sobre todo en el caso de los municipios poco poblados, y ha comportado incluso la delegación de competencias municipales individuadas como exclusivas por el artículo 26 de la LBRL. En ese sentido hay que destacar que en dichos casos la comarca se ha revelado una instancia de gobierno particularmente eficaz.

⁴¹⁹ Ordenación del territorio y urbanismo: 6/1988, 30 de marzo, forestal de Catalunya; 4/1990, 9 de marzo, d'ordenació de l'abastament d'aigua a l'àrea de Barcelona; 7/1993, 30 de septiembre, de Carreteres; 14/1987, 9 de julio, d'activitat estadística de la Generalitat de Catalunya; 30/1991, 13 de septiembre, del Pla Estadístic de Catalunya. Sanidad: 3/1988, 4 de marzo, de protecció de animals; 15/1990, de 9 de julio de ordenació sanitària. Servicios Sociales: 20/1990, 25 de noviembre, de protecció de la accessibilitat i supressió de las barreras arquitectónicas; 37/199, 30 de diciembre, de mesures de protecció de menors. Cultura: 17/1990, 2 de noviembre, de museos; 38/1991, 30 de diciembre, de instal·lacions destinades a activitats de infants y joves; 2/1993, 5 de marzo, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i del associacionisme cultural; 4/1993, 18 de marzo, del sistema bibliotecari a Catalunya; 9/1993, 30 de septiembre, del patrimoni cultural català. Deporte: 8/1988 de l'esport. Enseñanza: 3/1991, 18 de marzo, de formació d'adults. Medio ambiente y salubridad pública: 2/1991, 18 de marzo, de mesures urgents per a la reducció i la gestió de residus industrials; 19/1991, 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Sanejament; 21/1991, 25 de noviembre, de creació de l'Institut Català de Seguretat Viària; 6/1993, 15 de julio, reguladora de residus.

C. Comarcales: estructura de ingresos y gastos (1996)



Transferencias de
capital (42,46%)

Gastos financieros (2,62%)

Transferencias corrientes (10,65%)

Inversión (20,01%)

Ingresos

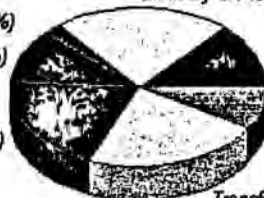
Transferencias corrientes (43,96%)



Otros (13,59%)

Gastos

Bienes y servicios (22,06%)



Personal (13,56%)

Otros (0,02%)

Devolución créditos
(8,80%)

Transferencias de capital (22,38%)

Fuente: Generalitat de Catalunya, Sistema d'Informació d'Administració Local, 2002

La provincia es, según la letra de la 5/1987, una entidad local formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus finalidades; su gobierno y administración corresponde a la Diputaciones Provinciales⁴²⁰. Como se vio, la 5/1987, en la imposibilidad política y legal de supresión de los entes provinciales optó por su profunda transformación. Manteniendo el carácter territorial asegurado por la normativa estatal, las Diputaciones hubieran tenido que transferir a la Generalitat (para que ésta hubiera podido delegarlas a las nuevas comarcas) la totalidad de las competencias y de los recursos asociados a la prestación de servicios personales y mantener, según el art.36 de la LBRL, sólo las competencias relativas a asesoramiento legal y económico para los municipios. Como ya se dijo, este proceso fue muy lento y se produjo prácticamente sólo en el caso de las provincias de Tarragona, Lleida y Girona.

⁴²⁰ Véase el art.9.1 de la Ley 5/1987.

Diputaciones: estructura de ingresos y gastos (1996)



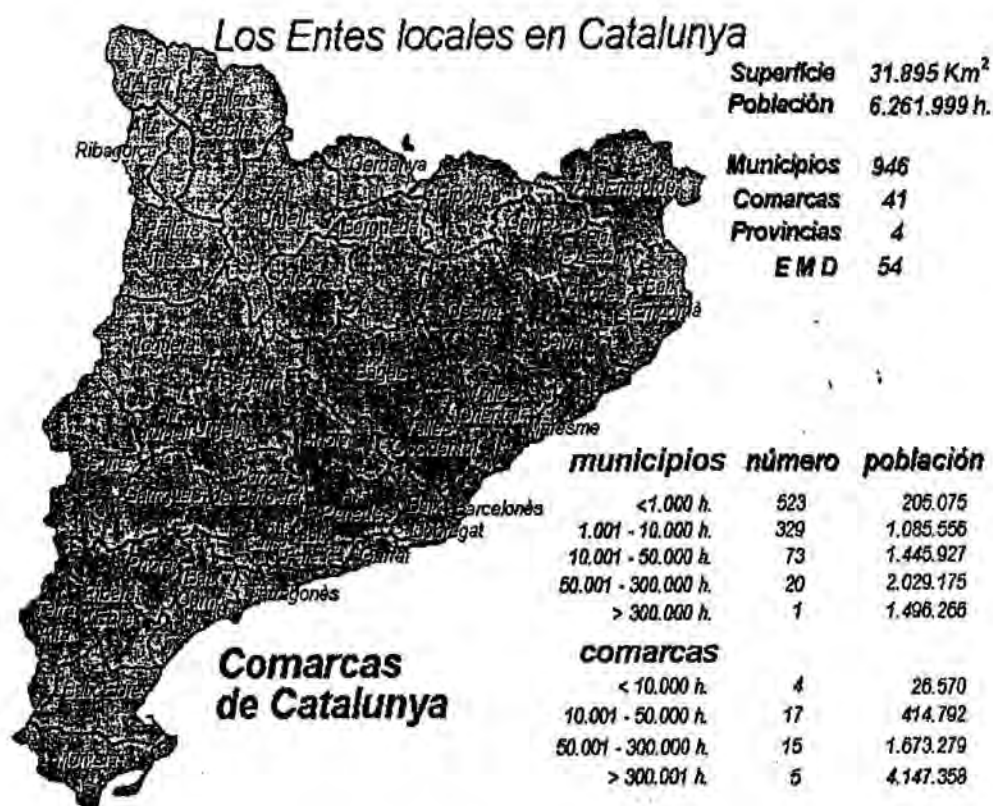
Fuente: Generalitat de Catalunya, Sistema d'Informació d'Administració Local, 2002

La resistencia opuesta a lo largo de los años por la Diputación de Barcelona a la transferencia de competencia y recursos a la Generalitat, y consecuentemente a las muchas comarcas que se encuentran en el territorio provincial, ha generado dos consecuencias importantes⁴²¹. Por un lado ha condenado las comarcas del área barcelonés a una endémica crisis financiera que ha minado su capacidad de actuación (el Consell Comarcal del Barcelonés estuvo a punto de declarar su quiebra en 1994); y, por el otro, la persistencia de la Diputación Provincial de Barcelona como real y efectivo segundo nivel de gobierno ha significado una debilitación significativa del referente comarcal para los municipios en los cuales reside más de la mitad de la población catalana, condicionando significativamente el desarrollo del sistema comarcal en su conjunto.

⁴²¹ La confrontación entre la Generalitat de Catalunya y la Diputación de Barcelona en mérito a la transferencia de servicios y recursos se ha desarrollado, a lo largo de los años, también en los tribunales. En 1988, la Diputación recurrió al TSJC contra el Decreto 197/1988, de 1 de agosto que creaba la Comisión Mixta de Traspaso de Servicios y Recursos de las Diputaciones. El TSJC emitió una sentencia en 1991 (STSJC núm.365/1991), que substancialmente desestimaba el recurso y consideraba válido el decreto. La Diputación decidió impugnar la sentencia del máximo tribunal catalán delante del Tribunal Supremo del Estado. Finalmente, este último acabó resolviendo negativamente el recurso de apelación alegando las siguientes motivaciones: "La financiación de las diputaciones provinciales está en relación con los servicios que gestiona, de tal forma que su capacidad financiera será directamente proporcional a una mayor o menor amplitud de la titularidad de los mismos y del número de ellos, pues, como dice el artículo 142 de la Constitución "Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA". Ello significa que sus recursos económicos serán los adecuados y sólo los adecuados para llevar a buen término sus competencias, pues en los que exceden de éstas no pueden pretender tales Corporaciones Locales garantía de ninguna clase frente al legislador, el cual, ya sea estatal o autonómico, si tiene potestad, como aquí la tiene, para alterar o reducir el ámbito de competencias de las Diputaciones Provinciales, como ha dicho el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, (...) es lógico que pueda fijar el destino de sus recursos para afectarlos al ente al que las competencias van a ser traspasadas". Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1997.

Los municipios, en ejercicio de su derecho a asociarse, pueden mancomunarse - a finales de los años 90 había 85 Mancomunidades constituidas en Catalunya - o bien asociarse con otras administraciones públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro -dando origen a los Consorcios, actualmente 136 -. En ambos casos los objetivos son concretos, y se trata de la ejecución en común de alguna o algunas obras, o para la gestión de servicios relacionados con sus competencias.

Por último, para la gestión de sus servicios, los entes locales pueden constituir Entes de Gestión, de los cuales existen en este momento 756: Organismos Autónomos, con personalidad jurídica propia, de carácter administrativo o bien industrial, comercial, financiero o similar. Cuando se trata de servicios de carácter económico, el ente local puede gestionarlos directamente mediante una Sociedad Mercantil, en régimen de empresa privada, el capital de la cual ha de pertenecer íntegramente al mencionado ente local, o bien, indirectamente, por la creación de sociedades mercantiles o cooperativas de economía mixta, o participación en otras ya existentes.



Fuente: Generalitat de Catalunya, Sistema d'Informació d'Administració Local, 2002

A más de quince años de su estreno, el nuevo sistema de organización territorial querido por la mayoría de CiU, parece mostrar más de una señal de disfuncionalidad. Posiblemente esto se deba a muchos factores, políticos, técnicos, legales.

El aspecto más vistoso del fracaso de aquel sistema parece ser la debilidad política (o como mínimo la deshomogeneidad de su eficacia política en el territorio) del elemento que tenía que representar su llave de vuelta, o sea, la comarca. Esta circunstancia parece atribuible fundamentalmente a cuatro factores. En primer lugar a la falta de una apuesta política decidida sobre los consejos comarcales como único y necesario segundo nivel de la administración por parte de la coalición mayoritaria, reconocible en la poca trascendencia de las competencias transferidas a través de las leyes sectoriales del quinquenio 1988-1993. En segundo lugar, a las dificultades del despliegue comarcal en la región de Barcelona, herencia de un conflicto sobre la CMB que proyectó sus consecuencias durante muchos años y que, de hecho, dura hasta hoy y repropone la existencia de una cuestión

metropolitana que las leyes de ordenación territorial dejaron fundamentalmente irresuelta. En tercer lugar, al mecanismo de formación de los consejos comarcales que, siendo de segundo grado y no proporcionando la posibilidad a todos los municipios de ser representados disminuye considerablemente en los ciudadanos la percepción del nivel comarcal como un nivel administrativo de proximidad, exaltando su perfil técnico o de arena política contrapuesta a la del ayuntamiento de la capital comarcal. Y, finalmente a un sistema de financiación de los nuevos entes que entorpece enormemente su capacidad de actuación. Según las directrices de la LBRL de 1985 y de la LL.O.C.C (6/1987), las comarcas, a diferencia de los municipios y de las provincias no reciben subvenciones directas por parte del estado a través del Fondo de Cooperación Local, no tienen la posibilidad ni de imponer tributos propios ni de participar en los tributos autonómicos y municipales, y su financiación depende en gran parte de las transferencias obtenidas del menguado Fondo de Cooperación Local de Catalunya y de las transferencias directas (corrientes y de capital) asociadas a la delegación de competencias y servicios por parte de otros entes. Esta circunstancia ha provocado dos consecuencias fundamentales: por un lado las comarcas no disponen de recursos suficientes (a finales de los años 90, el porcentaje de gasto para los consejos comarcales no superaba el 1,5% del total del gasto público local en Catalunya); y por el otro, los pocos recursos de los cuales disponen son en todo caso vinculados a la realización de un servicio determinado, resultando así mermada la capacidad de las comarcas de formular autónomamente políticas de intervención.

Distribución multinivel del gasto público catalán (%)

	Generalitat	Diputaciones	Consejos Comarcales	Ayuntamientos
1983	67,0	6,0	-	27,0
1986	63,0	7,0	-	30,0
1991	67,0	4,0	1,0	28,0
1995	70,0	3,0	1,0	26,0
1999	68,0	3,0	1,5	27,5

Fuente: AA.VV. : *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* UB-UAB Barcelona: 2001, p.244

Distribución multinivel del gasto público local catalán (%)

	Diputaciones	Consejos Comarcales	Ayuntamientos
1988	15,8	0,6	83,6
1995	10,7	4,3	85,0
1999	10,0	4,5	85,5

Fuente: AA.VV. : *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* UB-UAB Barcelona: 2001, p.244

El sistema imaginado por las leyes territoriales de 1987, y puesto en práctica en los quince años sucesivos, ha seguramente representado, en definitiva un avance significativo en la administración y en el gobierno del territorio catalán. Catalunya dispone hoy de un mapa municipal y, en buena medida comarcal, basado sobre identidades fuertes, y el pluralismo institucional ha ampliado enormemente el espacio para un más extenso pluralismo político. Ha aumentado considerablemente el volumen competencial de los municipios medianos y grandes y las comarcas han sabido ejercer egregiamente su función de suplencia y soporte en el caso de los municipios menos poblados. La posibilidad de crear entidades especializadas a partir de una base territorial (como en el caso de las mancomunidades y de los consorcios) ha podido dar respuestas ágiles a problemas concretos y, más en general, la coexistencia de múltiples instancias administrativas ha posibilitado una programación de las políticas de intervención planteada a partir de diferentes niveles.

Pero compartiendo un análisis de Subirats, Gomà y Brugué⁴²², se puede argumentar también que la proliferación de las arenas políticas territoriales, si bien ha favorecido el pluralismo político ha significado también a menudo una interpretación en clave partidista de las relaciones interinstitucionales y la eficacia técnica demostrada por las comarcas en algún caso no ha sido en grado de compensar el grave déficit democrático que estos entes sufren y que, en buena parte, junto a la falta de una apuesta financiera suficiente y descentralizadora, ha significado su substancial ineficacia como instrumento de gobierno de segundo nivel válido en todo el territorio. La complejidad del sistema fruto de la multiplicación de las diferentes instancias, las duplicidades derivadas de la coexistencia de comarcas y provincias, la casi nula efectividad del proceso de descentralización de la administración de la Generalitat, la falta de verdaderos gobiernos estratégicos de área (supramunicipales y sobre todo metropolitanos) que integren o sustituyan una administración comarcal que no parece apta para solucionar indistintamente los problemas de todo tipo de territorio, completan el cuadro de una experiencia que destaca más por sus aspectos negativos y por los problemas que sigue planteando, que por los resultados positivos que también supo generar.

Las razones del fracaso del modelo, como se vio son varias y se tienen que atribuir a los límites legales delante de los cuales el Parlament de Catalunya se encontró en el momento de elaborar la normativa sobre la organización territorial, a los conflictos de poder que una

⁴²² J. BRUGUÉ; R. GOMÀ y J. SUBIRATS: "Les polítiques supramunicipals a Catalunya: entre la fragmentació i la innovació" en: AA.VV.: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* UB-UAB, Barcelona: 2001, págs.239 y ss.

remodelación de las instancias democráticas locales acabó generando, a las complejas relaciones que ligaban, en aquel momento histórico, el cuadro político catalán al estatal, y a las diferencias objetivas entre los planteamientos de las diversas fuerzas políticas. Pero sobre todo, las razones de aquel fracaso parece tenerse que buscar en una substancial infravaloración, por parte de todas las fuerzas políticas (o, por lo menos de las dos mayores fuerzas del país), respecto a cuanto pesaría en el conjunto del desarrollo de la autonomía catalana una ruptura y un disenso tan profundo sobre un tema “constituyente” como el de la organización territorial en términos de ineficacia y de cuestionamiento de las instituciones catalanas.

La reivindicación de un cambio profundo del sistema fue reiterada a lo largo de los años, a menudo con acentos polémicos, por los partidos de izquierda sin que se manifestaran señales de disponibilidad al diálogo por parte de la coalición de gobierno.

Sólo a finales de los años noventa fue posible reemprender en el ámbito parlamentario una discusión y un diálogo constructivo que ya había empezado años antes entre los administradores locales de todos los partidos y en el ámbito académico.

Los frutos de este nuevo clima han sido todavía escasos, fragmentarios pero significativos. En 1998 el Parlament de Catalunya aprobó una modificación de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya que restringe los requisitos para la formación de nuevos municipios que podría representar el primer paso para retornar a dialogar a partir de una revisión del mapa municipal. Y en abril de 2000 todos los grupos han coincidido en respaldar la iniciativa del gobierno de nombrar una ponencia técnica (presidida por Miquel Roca i Junyent) que redactara un informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Catalunya. El informe fue publicado finalmente en diciembre del mismo año⁴²³. Pese a que podría representar un instrumento enormemente útil para una nueva regulación de la materia que muchos, en todas las fuerzas políticas, consideran ya como inaplazable, a ello todavía no siguió ninguna iniciativa legislativa.

4.8 Los proyectos de reforma

El trabajo llevado a cabo por la ponencia presidida por Roca representa en estos momentos posiblemente la contribución más valiosa (como mínimo por el hecho de que nace en ámbito parlamentario) al debate sobre la revisión del modelo de organización territorial pero no la única.

⁴²³ AA.VV.: *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* Barcelona, diciembre de 2000.

Al lado de las muchas propuestas que a lo largo de los años se han formulado en el ámbito académico,⁴²⁴ en el marzo del 2001 la Diputación de Barcelona publicó un informe redactado por el grupo de geógrafos que se había formado en torno al difunto Lluís Casassas y que, en la intención de sus autores quería representar una “contribución al debate parlamentario que se había abierto en el 2000”⁴²⁵ y que había llevado a la formación de la ponencia presidida por el antiguo dirigente de CDC.

Los dos informes, pese a que compartan un carácter técnico y científico común, evidentemente, tienen un origen que los diferencia profundamente.

El primero nació de una iniciativa del ejecutivo y es elaborado por una ponencia cuya composición fue consensuada con los otros grupos parlamentarios. El método de elaboración del informe ha sido marcado por el origen de la ponencia que finalmente lo redactó: el primer paso del grupo encabezado por Roca fue organizar encuentros formales con todos los grupos parlamentarios y con las dos asociaciones de municipios. El objetivo del trabajo de la ponencia, pese a que su perfil fue eminentemente técnico, ha sido lo de proporcionar, cumpliendo con el cometido que el gobierno y los grupos parlamentarios le habían encomendado, una propuesta de modelo alternativo que pueda fácilmente ser utilizada para la redacción de un nuevo texto normativo. De alguna forma se podría decir que se configura como una iniciativa elaborada a partir del Govern y del Parlament y que encuentra en estas dos instituciones su destinatario.

El estudio publicado por la Diputación de Barcelona en 2001, en cambio, representa una contribución externa a la iniciativa emprendida por la cámara catalana, procedente de una institución territorial controlada por la mayor fuerza de oposición parlamentaria y que históricamente ha disentido del actual sistema de organización territorial hasta el punto de obstaculizar el despliegue del sistema vigente en la parte demográficamente más importante del país.

Rechazando fáciles y engañosos esquematismos pero a la vez teniendo siempre bien presentes la procedencia, los métodos de elaboración y el abasto de los dos informes, se cree interesante, en todo caso, dar noticia de las propuestas contenidas en ambos.

En la lista de los objetivos que el modelo propuesto por la Comisión Roca se proponía alcanzar, se podía encontrar el rastro de todas las debilidades del modelo vigente. Respeto

⁴²⁴ Entre otras cabe destacar J. FONT y R. GOMÀ: “Participación ciudadana en la política local” en AA.VV.: *Informe España 2000, una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro Madrid: 2000; J. M. VALLÉS y O. NEL·LO: “De ciutat a metròpoli”, en: *Barcelona Economia* (1993), n. 18 págs. 9-20 y J. BRUGUÉ, R. GOMÀ y J. SUBIRATS: “Les polítiques supramunicipals...” ob. cit. pág. 242 y ss.

⁴²⁵ AA.VV.: *Administració local i territori a Catalunya. Nou model d'organització territorial* Diputació de Barcelona, Barcelona: 2001 p. 12.

de la autonomía municipal - a través de la aplicación del principio de subsidiariedad -; mejora de la representatividad de los entes de segundo grado; recolocación de la comarca en el marco de la colaboración intermunicipal; simplificación del esquema administrativo; flexibilización las soluciones administrativas; racionalización del mapa municipal; descentralización de la administración de la Generalitat; reducción de la conflictividad interinstitucional: estos eran objetivos planteados por el documento.

La propuesta desarrollaba fundamentalmente cuatro temas: la actuación sobre el nivel municipal y las políticas de reordenación municipal; la redefinición conceptual, institucional y territorial de las comarcas; la introducción del nivel regional de la administración; y, dentro de este último, una nueva consideración del hecho metropolitano.

Los criterios generales a los cuales se ceñía todo el proyecto, eran tres: gradualidad; flexibilidad; realismo.

Por lo que se refiere a los municipios, la comisión hacía una elección clara a favor de una drástica racionalización del mapa municipal. Valorando positivamente los límites a la creación de nuevos municipios establecidos por la Llei 13/1998 - un mínimo de 2000 habitantes -, ⁴²⁶ el informe apostaba por tres medidas fundamentales.

En primer lugar planteaba una mayor democratización de las EMD, a fin de evitar la segregación municipal. En segundo lugar preconizaba la facilitación de los mecanismos de colaboración entre municipios inferiores a mil habitantes, retomando cuanto previsto por la Llei d'Alta Muntanya de 1983 en el caso de municipios inferiores a quinientos habitantes. Y, finalmente el documento hacía una elección valiente en favor del principio de simplificación del mapa de los municipios catalanes introduciendo mecanismos claros para la agrupación o *colaboración forçosa* entre estos últimos. La agrupación se realizaría gracias a la aprobación por parte del Govern de unos Plans d'Agrupament Municipal (PAM). Estos planes tendrían el cometido de planificar la asignación imperativa a las Mancomunidades, a los Consorcios y a las Entidades de Gestión de todos aquellos servicios que los municipios no fueran en grado de proporcionar. Sin embargo, la *cooperación forçosa* de los municipios prevista por los PAM sería en todo caso siempre de carácter técnico, nunca político. En el caso en que los instrumentos previstos por los PAM no fueran suficientes, se recurriría a la comarcalización de los servicios. Las líneas de acción previstas por el informe se desarrollarían en un lapso de tiempo de cómo mínimo diez años.

Ya se vio como en pasado la cuestión de la reducción del número de los municipios, y también de los instrumentos imperativos orientados a su cooperación, fue

substantialmente eludida pese a que todas las fuerzas políticas indicaran en el minifundismo municipal uno de los puntos débiles del sistema territorial catalán.

Quince años después la cuestión volvía en toda su actualidad y la opción elegida por la comisión era la de una intervención decidida pero progresiva de la Generalitat. En este sentido, en la óptica de los comisarios sería justamente la aplicación gradual de las nuevas medidas a evitar los posibles conflictos.

Al abordar el tema comarcal, el informe partía de una valoración negativa de la experiencia comarcal existente. Las comarcas – se argumentaba – han sido teatro de una profunda confrontación partidista y viven, a más de diez años de su creación, todavía una profunda crisis de identidad, no habiéndose delimitado con exactitud sus funciones y su marco de actuación. Padecían, en opinión de la Comisión, un dúplice déficit. Un déficit institucional, originado por la dificultad en la adaptación a un sistema municipal preexistente, por la debilidad de su régimen competencial y financiero, y por los experimentados defectos en materia de organización institucional y sistema electoral. Y un déficit territorial, porque las modificaciones del mapa republicano llevadas a cabo en 1987 no habían resultado ser suficientes para abarcar las transformaciones reales que el territorio ha vivido a lo largo de los años. Estas consideraciones, la relevancia de las actuaciones propuestas con relación a los entes municipales y la introducción del nivel regional, aconsejaban – en la opinión de los ponentes – una profunda reforma de los entes comarcales, que tendría que tocar sus aspectos competenciales y financieros, su organización institucional y, en menor medida, los aspectos territoriales⁴²⁷.

Cuanto a los aspectos competenciales, coherentemente con los resultados esperados de la política de agrupación municipal y de la introducción del nivel regional, la comarca se configuraría como una entidad con marcado carácter municipalista, que en definitiva, encontraría un espacio político propio en la función de soporte a los ayuntamientos y de gestión coordinada del territorio. El nuevo carácter municipalista de la comarca, hacía de ella una instancia administrativa extremadamente flexible, que podría finalmente modular el grado, la profundidad y las formas de sus actuaciones con relación a las múltiples exigencias de los municipios que la integraran.

Esto no negaba – según los ponentes – la necesidad de atribuir a los entes comarcales un núcleo de competencias propias, de contenido sustantivo. Dichas competencias serían representadas por las políticas de servicios personales (que hasta hoy han ejercido por

⁴²⁶ Llei 13/1998, de 19 de novembre, de modificació de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, en relació amb els requisits exigits per constituir municipis nous.

⁴²⁷ Véase AA.VV.: *Informe sobre la revisió del model d'organització...* ob.cit. pág.33.

delegación), ordenación del territorio y urbanismo y promoción del desarrollo económico. Finalmente, así como sucede actualmente, quedaría asignada a la comarca la obligación de asumir la responsabilidad⁴²⁸ de la prestación de los servicios municipales obligatorios de todos aquellos municipios que, por razones de población, no puedan ejercerlos.

Cuanto al sistema de financiación – que los ponentes indicaban como el verdadero condicionante del éxito del modelo propuesto – el proyecto de la Comisión se revelaba extremadamente franco. Al lado de la reivindicación de una mayor participación incondicionada e el Fons de Cooperació Local de Catalunya, que aumentaría la capacidad para los nuevos entes de planificar autónomamente sus políticas, la única posibilidad para mejorar sensiblemente la situación de las arcas comarcales era la participación en los ingresos del estado a través del Fondo de Cooperación Local, y la posibilidad de establecer tributos propios y recargos sobre impuestos municipales. Ambas posibilidades son ligadas, todavía hoy en día, a la modifica de la LBRL de 1985, circunstancia que hace imprescindible un consenso significativo en las Cortes madrileñas.

Cuanto a la cuestión institucional, en línea con su incrementado perfil municipalista, el texto indicaba como prioridad el aumento de representatividad de los consejos comárcales. Para alcanzar estos objetivos, el informe proponía la adopción de dos medidas. En primer lugar, sería necesario operar un cambio profundo del sistema de composición de los consejos: formarían parte de ello todos los alcaldes (o *regidors* delegados) y un número de consejeros asignados a las fuerzas políticas calculado a partir de la combinación de los criterios de población y votos obtenidos por cada candidatura en el conjunto de la comarca. Y en segundo lugar, era necesaria la elección de un órgano ejecutivo de las instituciones comarcales que facilitasen la tarea de del consejo y la ejecución de los acuerdos de su pleno. Las dos nuevas medidas – se recordaba en el informe – están supeditadas a los cambios que la política de agrupación pueda producir en el mapa comarcal. En concreto las nuevas agrupaciones tendrían representación conjunta y compartida en el consejo comarcal.

Cuanto a los aspectos territoriales, pese a que la Comisión consideraba que la política de agrupación municipal, la redefinición del papel de las comarcas y la creación de los entes regionales aconsejaban una modificación del mapa de 1987-1988, aboga por el principio general de no proponer la creación de más entes que lo estrictamente necesario. No obstante la división hecha por la L.O.C.C. de 1987 hubiese demostrado más de un límite no se podían desconocer un cierto arraigo, por lo menos en una parte del territorio, de aquella división. Así que en vez de apostar por una redefinición del conjunto del mapa, la

⁴²⁸ Según el art.64 de la Ley 8/1987.

Comisión proponían la creación de seis nuevas comarcas (Alta Segarra; Baix Llobregat Nord; Moianés; Segre Mitjà; Selva Marítima; Val de Camprodon) y el cambio de adscripción comarcal de 34 municipios.

En algún caso la nueva comarca se articularía en un ámbito territorial mínimo, económicamente y socialmente muy cohesionado cuyo centro es representado por un núcleo urbano consolidado, a menudo dotado de un alto potencial demográfico. En otros, dispondría de un más amplio ámbito territorial y de un potencial demográfico mucho inferior y respondería a una clara exigencia de reequilibrio territorial. En otros finalmente, la creación de la nueva comarca constituiría la valorización de reivindicaciones territoriales que fueron desestimadas en 1987.

Respecto a la cuestión comarcal, la comisión Roca parecía querer aprovechar integralmente las experiencias positivas y negativas de más de diez años de historia administrativa y proponía una transformación de este ente basada sobre dos ejes fundamentales.

En primer lugar, sobre la valorización de las estrechísimas relaciones que unen municipio y comarca. Sin llegar a las antiguas formulaciones de cuño comunista y socialista de comarca como *supermunicipio* y manteniendo, en contraposición a aquella propuesta, la idea de la adscripción forzosa y no voluntaria de los ayuntamientos, la nueva comarca se definía en el informe de la Comisión Roca como ente de proximidad, dotado de una alta legitimación democrática. En este cuadro su función primaria sería convertirse, de alguna manera, en el motor del ambicioso proyecto de reorganización municipal planteado en el informe.

Y, el segundo eje de transformación de los entes comarcales era, para la comisión, la flexibilidad. El informe manifestaba así la convicción de los ponentes de que la comarca sólo podría cumplir sus nuevas funciones si sería en grado de ser el elemento más dúctil del sistema, la antena más sensible a las mutaciones y a las especificidades del territorio catalán. Moría así la idea de una comarca únicamente determinada, dejando espacio a la coexistencia de entes comarcales diferentes entre ellos: a veces orientados a la valorización de un fenómeno urbano difuso en un área formada por más municipios, a veces instrumento de reequilibrio territorial, a veces, finalmente, red de protección de un territorio demográficamente disgregado.

Pero la novedad más relevante del informe presentado a finales de 2000, era representada por la introducción del nivel regional. Los objetivos principales que quería conseguir la comisión con la adopción de tal medida, eran fundamentalmente dos: simplificación de las estructuras administrativas y atención a la diversidad de las realidades.

Haciendo hincapié en el principio de simplificación y valiéndose de las posibilidades legales ofrecidas por la CE y el Estatut,⁴²⁹ la comisión avanzaba la propuesta de refundir el nivel provincial y el nivel regional. Se crearían así seis *veguerías*: de Barcelona; del Camp de Girona; de la Catalunya Central; de Girona; de Ponent; de les Terres de l'Ebre.⁴³⁰ La elección del ámbito territorial de las nuevas demarcaciones, recogía la existencia de especificidades territoriales ya evidenciadas con la ley de Aprobación del Plan Territorial General⁴³¹. La creación de las seis *veguerías*, que coincidirían en definitiva con las nuevas seis provincias catalanas, planteaba la necesidad de una iniciativa legislativa por realizarse en las Cortes, ya que implicaría la alteración del número, de los límites, de la denominación y de la capitalidad de las provincias actuales. Tal iniciativa – en opinión de la Comisión – tendría que ser realizada por el Parlament de Catalunya en su conjunto.

Las nuevas *veguerías*, se configuraban como entes únicos de descentralización: sustituirían las provincias, asumirían sus funciones en calidad de administración local y de demarcación para la prestación de los servicios del estado, pero al mismo tiempo serían ámbitos para la descentralización de la administración de la Generalitat. Además, así como las provincias, cumplirían con la función de ser circunscripción electoral para el Congreso y para el Senado.

Cuanto al funcionamiento y a la organización interna, pese a que, en cumplimiento del art.141.2 CE, la propuesta de la ponencia abogaba por una elección de segundo grado sobre base municipal, la misma ponencia dejaba explícitamente al Parlament una valoración final sobre la conveniencia de emprender una iniciativa legislativa con el fin de cambiar dicho artículo y introducir un método de elección directa.

Por lo que se refería a la denominación de los órganos de gobierno y de administración, la Comisión proponía mantener la denominación de Diputación ya ésta contaba con una larga tradición histórica en la organización político-administrativa de Catalunya, y más en general de toda la antigua Corona de Aragón. *Veguers* y *Diputats Locals* eran las figuras de representación territorial del Rey y de la Generalitat hasta 1714. Así se proponía recuperar

⁴²⁹ En particular del art.141.2 CE que prevé la posibilidad de sustituir las diputaciones provinciales por otras corporaciones representativas, y del art.5.1 EAC que posibilita la creación de entes supracomarcals.

⁴³⁰ Vegueria de Barcelona: Alt Penedès; Baix Llobregat; Baix Llobregat Nord; Barcelonès; Garraf; Maresme; Vallès Occidental y Vallès Oriental. Vegueria del Camp de Tarragona: Alt Camp; Baix Camp; Baix Penedès; Conca de Barberà; Priorat y Tarragonès. Vegueria de la Catalunya Central: Alta Segarra; Anoia; Bages; Berguedà; Cerdanya; Moianès; Osona y Solsonès. Vegueria de Girona: Alt Empordà; Baix Empordà; Garrotxa; Jironès; Pla de l'Estany; Ripollès, Selva, Selva Marítima y Vall de Camprodon. Vegueria de Ponent: Alta Ribagorça; Alt Urgell; Garrigues; Noguera; Pallars Jussà; Pallars Sobirà; Pla d'Urgell; Segarra; Segre Mitjà; Segrià; Urgell y Vall d'Aran. Vegueria de les Terres de l'Ebre: Baix Ebre; Montsià; Ribera d'Ebre y Terra Alta.

⁴³¹ Llei 1/1995, de Aprobació del Pla Territorial General.

la denominación de *Veguer* para la presidencia de la Diputación y de *Diputats Locals* para el resto de los miembros de la corporación.

Valorizando el principio de la atención hacia la diversidad territorial, la propuesta de la comisión dibujaba la veguería como un instrumento administrativo extremadamente flexible, que podía (y en cierta medida, tenía que) dar como resultado un esquema asimétrico. Era necesario prever – en opinión de los comisarios – que una *vegueria* pudiera desplegar funciones distintas en diferentes zonas de su territorio según se configuraran dentro de ella áreas con dinámicas específicas. En estos casos la administración regional tenía que ser capaz de articular respuestas especializadas, ya sea de carácter funcional ya sea de carácter representativo.

El carácter flexible del ordenamiento interno de las regiones era útil, en la óptica de la propuesta de la comisión Roca, para poder encajar cómodamente en el nuevo esquema tanto los hechos específicos ya existentes como los que se podrán presentar a lo largo del tiempo. En este cuadro, aunque se reconociera explícitamente la existencia tanto de una hecho metropolitano barcelonés como de una especificidad de las zonas pirenaicas y se vislumbraba la posibilidad de establecer instrumentos especiales ya sea de carácter funcional ya sea de carácter representativo, no se formulaban directamente hipótesis en ese sentido, sino que se dejaba al futuro nivel regional el cometido de elaborar las estrategias necesarias.

Pese a que el informe resultara substancialmente tímido a la hora de definir en el detalle el funcionamiento de los nuevos entes regionales (no proporcionaba indicaciones concreta ni con referencia a la estructura institucional ni al sistema de composición de sus órganos), la apuesta que la comisión hacía sobre las *veguerías* era políticamente a la vez ambiciosa y concreta.

Era concreta, porque la asunción de las competencias provinciales por parte de las *veguerías* garantizaría una participación en el Fondo de Cooperación Local y la construcción de un solo nivel intermedio que se configuraba como el elemento esencial de la presencia de la administración pública (de toda la administración pública) en el territorio. De este modo, las nuevas *veguerías* simplificarían de manera evidente el esquema administrativo y reducirían significativamente la conflictividad interinstitucional.

Y la propuesta era ambiciosa, porque la modifica del número y de las delimitaciones provinciales comprometía todas las fuerzas catalanas en un esfuerzo compartido, en una acción en que no podrá haber espacio para los conflictos partidistas.

De alguna forma, la propuesta de los comisarios con respecto al nivel regional representa un desafío para todo el sistema político catalán, un intento, concientemente concebido, de reabrir una discusión sobre el nivel provincial que después de más de diez años de la aprobación de la normativa de 1987, se definía todavía como absolutamente central, proporcionando un proyecto verosíblemente compartible por la mayoría de las fuerzas políticas catalanas. En este sentido, el objetivo de los comisarios ha sido hacer perder a la modifica del mapa provincial la carga ideológica que había tenido en los primeros años de la democracia, para desarrollar un proyecto de modificación en un plan más funcional-racional que simbólico.

El proyecto de la Comisión Roca aparece en su conjunto como una propuesta ambiciosa y a la vez realista, que combina una clara voluntad de tener en cuenta las diferentes posiciones de los partidos y de las asociaciones de los municipios para convertirse en una propuesta políticamente viable a breve término con la reivindicación de la necesidad urgente de operar cambios profundos, que deriva de una autónoma observación de la experiencia administrativa de los últimos años.

El sistema imaginado por el informe publicado por la Diputación de Barcelona en el marzo de 2001 en cambio, recuperaba en parte algunas ideas que a principio de los años 80 se habían hecho públicas a través del estudio de Lluís Casassas⁴³² y que en parte el PSUC y el PSC habían adoptado para formular sus programas.

El sistema imaginado se desarrollaba sobre cuatro niveles: municipios; comarcas; *veguerías*; regiones.

Por lo que se refiere a los municipios, apostaba por el mantenimiento de las competencias actuales, aunque, en el caso de los municipios con más de 20000 habitantes se prevé la asunción de mayores competencias en materia de urbanismo, servicios personales enseñanza, circulación, consumo, ocupación, medio ambiente, seguridad ciudadana.

Las diferencias más grandes con el proyecto de la comisión Roca, se aprecian en relación con las comarcas. Si bien la propuesta de la diputación también se ceñía a la idea de un fortalecimiento de los vínculos entre comarcas y municipios, el impulso dado en este sentido por los redactores del informe es decididamente más profundo.

En el estudio publicado por la diputación de Barcelona, las comarcas serían entes institucionales (y no locales), complementarios respecto a los municipios. No dispondrían de atribuciones propias sino sus competencias y los servicios que ejercerían, dependerían de

⁴³² LL. CASASSAS i SIMÓ (et al.): *L'Organització territorial de....*ob.cit.

la voluntad de los municipios que la integren y de la capacidad de éstos últimos de ejercer sus competencias.

Tendrían una extensión territorial extremadamente reducida (serían 114), siendo formulado su mapa sobre la base de la individuación de las unidades territoriales de base diaria. Su órgano de gobierno sería un consejo comarcal integrado por todos los alcaldes de la comarca. Por lo que se refiere a la financiación, el estudio consideraba válido el sistema vigente, y por lo tanto no postulaba una participación directa de dichos entes al Fondo de Cooperación Local.

La comarca dibujada por el informe de la Diputación de Barcelona, era una comarca con un perfil exclusivamente funcional, que encontraba su razón de existencia sólo en su carácter de soporte a la administración municipal. En este sentido, con las únicas pero significativas diferencia de la ausencia del principio de voluntariedad y de su configuración como entes de carácter únicamente institucional, la propuesta recordaba los proyectos formulados por la izquierda catalana a la mitad de los años 80.

A la *vegueria* (el nuevo nombre asumido por las provincias), que es, así como recitan los artt. 137 y 141 CE un ente tanto institucional que local, correspondería el nivel superior de la administración local. Su función primordial sería la de dar soporte a la actuación de comarcas y municipios, aunque estos entes serían también ámbitos de descentralización para la presencia de la administración del estado y de la Generalitat en el territorio, además que demarcaciones electorales. Se proponía la creación de cuatro *vegueries*: Barcelona, Tarragona, Girona, Lleida. Las competencias, el sistema de financiación, los órganos de gobierno y el sistema electoral también permanecerían invariados, adoptándose los vigentes para las actuales diputaciones provinciales.

La verdadera novedad introducida por la propuesta formulada por la Diputación de Barcelona, era, en cambio, representada por las regiones. Según la letra del informe, "la región es el ente que se propone tratar las especificidades de los diferentes territorios, en el marco de la correspondiente *vegueria*".⁴³³ El informe preconizaba la creación de tres regiones: la región metropolitana de Barcelona; la región de les Terres de l'Ebre y la región de l'Alt Pirineu. La primera tendría carácter de ente institucional local, las segundas sólo de ente institucional.

Según el estudio, la Región Metropolitana de Barcelona, integrada por 178 municipios, tendría competencias en ámbito urbanístico (podría aprobar definitivamente los Plans Generals d'Ordenació Urbana de los municipios que la integran y tendrá la iniciativa

⁴³³ AA.VV.: *Administració local...* ob.cit. p. 62

respecto al Pla Territorial Metropolità); transportes, red de agua, recursos naturales y promoción económica.

Cuanto a su financiación, al lado de las contribuciones especiales, a las aportaciones de los municipios integrantes, a la participación en los impuestos del estado y de la Generalitat, obtendría recursos de la participación directa en el Fondo de Cooperación Local.

Su órgano de gobierno sería un Consell Metropolità, integrado por todos los alcaldes de los municipios integrantes, y por los consejeros de la *vegueria* representantes de los mismos municipios.

Cuanto a las otras dos regiones, su naturaleza de entes sólo institucionales, hacía que sus competencias, así como sus recursos, fueran de alguna forma más reducidas. Las competencias en materia de urbanismo y planificación territorial serían reducidas, pero se caracterizarían como plenas en materia de gestión del espacio natural y promoción turística y económica.

El proyecto presentado por la Diputación de Barcelona, resultaba así ser ligado a una concepción municipalista del territorio que en Catalunya, y sobre todo en las fuerzas políticas de la izquierda catalana, tiene raíces antiguas. La transformación profunda del ente comarcal, con respecto a su misma naturaleza a las funciones que sería llamada a desempeñar y incluso a su número, que el informe vislumbra, representaría un cambio radical en el mapa de los poderes territoriales catalanes. No tanto por las competencias y las funciones asignadas a las comarcas sino por la negación del carácter local de estos entes y su supeditación a las instituciones municipales. La introducción del ente regional, en este sentido, confirmaba esta orientación. Por un lado, representa un nuevo intento de abordar la cuestión metropolitana otorgando al municipio de Barcelona y a los de su amplio entorno poder, recursos y autonomía. Por el otro, intenta imaginar un sistema en que puedan encontrar una cómoda cabida los otros fenómenos específicos que de otra forma, no encontrarían un sitio adecuado dentro de un esquema general que se quiere configurado en torno a los tres elementos Generalitat, *vegueries*-provincias y municipios y en el cual estos últimos están destinados a aumentar (gracias a la nueva configuración del ente comarcal) significativamente su poder.

Haciendo una sintética comparación entre las dos propuestas, se pueden hacer algunas observaciones.

En primer lugar, se puede notar que los puntos de partida de ambas propuestas son los mismos. En otras palabras, destaca la existencia de una conciencia compartida de los defectos y de las limitaciones que presenta el modelo vigente. Minifundismo municipal,

indefinición del papel y de las funciones de las comarcas, necesidad de simplificación de los niveles y de reducción de la conflictividad interinstitucional, valorización del nivel provincial y necesidad de su asimilación al sistema de organización territorial catalán, descentralización de la administración de la Generalitat: todos y cada uno de estos aspectos figuran en el diagnóstico que los dos grupos redactores hacen con respecto a la situación.

En segundo lugar, las dos propuestas, aunque apelen constantemente a una necesidad de pragmatismo y al realismo, contienen elementos importantes (aunque muy diferentes entre ellos) de ruptura. La propuesta de la Comisión Roca, si bien mantiene una posición substancialmente prudente y gradualista con respecto a muchos aspectos, no elude la puesta en discusión del elemento provincial y reivindica, sin titubeos, una iniciativa del parlamento catalán que implicaría la aprobación de una ley orgánica y la modificación de la tradicional quadripartición del territorio catalán. Y, el informe presentado por la Diputación de Barcelona pone sobre la mesa una transformación del ente comarcal que significaría la mayor mutación del concepto de comarca operada desde los tiempos de la II República.

En tercer lugar, aunque ambos proyectos de carácter general, hacen hincapié sobre aspectos distintos. Si en el proyecto de la Comisión Roca se dedica una atención significativa a las estrategias de agrupación municipal, y a la reforma del funcionamiento de los consejos comarcales, y se dejan relativamente indefinidos aspectos como la organización y la composición de las *veguerías*, a estos últimos se dedica con más detalles la propuesta formulada por la Diputación.

En cuarto lugar, con acentos y resultados diferentes ambos proyectos representan un implícito reconocimiento de la importancia financiera, pero también política de las Diputaciones Provinciales. Las dos propuestas intentan aprovechar el capital político y *económico* representado por la administración provincial, buscando formas de asimilarlo a un proyecto de desarrollo de las instituciones intermedias catalanas.

Y, finalmente en ambos proyectos se valoriza la flexibilidad como principio inspirador del sistema. Esta circunstancia ha dado como resultado modelos muy diferentes pero indica la conciencia compartida de los daños que supuso al momento de redactar la normativa en 1987, el intento de uniformar en un esquema fijo una materia que por su naturaleza resulta ser cambiante.

Como se dijo al principio, las dos propuestas tienen orígenes, destinatarios y funciones muy diferentes entre ellas que condicionan profundamente las características y el alcance de los modelos propuestos. Representan, al día de hoy, casi cinco años después de su

presentación las contribuciones más significativas⁴³⁴ a un debate que ha sido confinado a menudo a la confrontación partidista o a la especulación académica y que en cambio representa posiblemente uno de los elementos centrales del desarrollo político y institucional catalán.

⁴³⁴ Representan las únicas propuestas de conjunto. En realidad, algún aspecto parcial de la legislación de ordenación territorial se ha empezado a tocar. En la primavera de 2003, un acuerdo entre PSC, IC, PP y ERC ha permitido una parcial modificación de la Llei d'Organització Comarcal. En concreto se modificó el sistema para la elección de los Consejos comarcales y se introdujo una nueva estructura de gobierno: el Consell d'Alcaldes. El nuevo sistema invierte el criterio de elección (ahora el 66% sobre la base de los votos emitidos y el 33% sobre la base de los regidores) y la creación del Consell d'Alcalde recoge una de las reivindicaciones históricas de las fuerzas progresistas catalanas, la presencia de todos los alcaldes en los órganos de gobierno de las comarcas. La aprobación de estas medidas normativas ha sido duramente criticada por CiU. Véase *AVUI*, 30 de abril de 2003.

PARTE SEGUNDA
UNA APROXIMACIÓN A CUATRO
IMPORTANTES POLÍTICAS DE LA
GENERALITAT DE CATALUNYA: LENGUA Y
MEDIOS DE COMUNICACIÓN, SANIDAD,
EDUCACIÓN, PROYECCIÓN EXTERIOR.

CAPITULO QUINTO

LAS POLITICAS LINGUISTICAS Y DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

5.1 La lengua en la Constitución y en el *Estatut*

Para comprender a fondo el conjunto de la política de normalización lingüística seguida por la Generalitat a lo largo de los últimos veinticinco años parece preciso realizar una breve análisis del proceso de formación y del contenido de las fuentes normativas constitucionales y estatutarias en la cual se enmarca la legislación y la actuación de los poderes públicos catalanes en este importante campo.

En general, se podría decir que, como ya se ha podido observar en otras ocasiones, también en el campo de la regulación de los derechos lingüísticos la acción constituyente y estatutaria ha sido influida fuertemente por una necesidad imperiosa de encontrar un acuerdo de mínimos, que pudiera delegar a la legislación ordinaria (tanto estatal como autonómica), a la implementación de las normativas por parte de los poderes públicos, y, finalmente, a las sentencias del Tribunal Constitucional, la regulación concreta del conjunto de la materia.

En Catalunya, la reivindicación de la recuperación de la lengua catalana como lengua del país y de sus futuras instituciones democráticas había sido, a lo largo de los años de la dictadura, una reivindicación poderosa, compartida por todas las fuerzas políticas, sociales y civiles que se habían opuesto al franquismo. Es más, había constituido uno de los elementos esenciales, característicos y transversales que había contribuido de manera determinante a la construcción de las plataformas unitarias de la oposición catalana.

En los primeros años de la transición, los partidos políticos catalanes, con la excepción de AP y de UCD, habían substancialmente asumido y asimilado aquel importante capital de consenso, construido sobre la base de dos postulados fundamentales: garantizar la oficialidad y la recuperación de la lengua catalana y, a la vez, no dificultar la convivencia ni dividir la sociedad catalana por motivos de lengua. Ciertamente, dentro del marco ideológico compartido y definido por estos dos postulados existían diferencias importantes entre las posiciones de los partidos nacionalistas (CDC, UDC y ERC) y las fuerzas izquierdistas vinculadas a partidos estatales, sobre todo en mérito a los medios a través se tenían que alcanzar la normalización lingüística.

Esquemmatizando, si las fuerzas nacionalistas optaban por una regulación normativa lo más posible detallada y que incluyera la exigibilidad de la competencia lingüística (tanto en el

ámbito general como más en concreto para el acceso a determinadas profesiones o a la función pública autonómica), las fuerzas de izquierda consideraban altamente peligroso cualquier proceso de normalización que pudiera ser percibido como excluyente y remitían a la acción de los poderes públicos catalanes el cometido de promover decididamente pero progresivamente la competencia lingüística de los ciudadanos.

AP y UCD de Catalunya, a diferencia de todas las otras fuerzas catalanas, mientras adoptaban una posición favorable a la oficialización de la lengua, se inclinaban por una rigurosa regulación en el detalle de la materia con el fin de limitar lo más posible el espacio concedido en este ámbito a unos futuros poderes públicos autonómicos que difícilmente controlarían. En concreto, Alianza Popular, que por aquel entonces en el Principado tenía una fuerza electoral prácticamente testimonial, empezaba a erigirse como campeona de la defensa de unos derechos de la población castellano hablante de Catalunya presuntamente amenazados por el futuro proceso de normalización; papel que, con las debidas modificaciones dictadas por el tiempo, el Partido Popular ha seguido ejerciendo en Catalunya prácticamente hasta nuestros días.

Las diferencias de posición entre los partidos catalanes que se acaban de apuntar, sin embargo, se evidenciaron sobre todo en la discusión previa a la elaboración del estatuto.

En el caso de la discusión constituyente, en cambio, si bien todos los grupos no renunciaron a hacer valer sus posiciones, los partidos catalanes antifranquistas, optaron por favorecer el mayor consenso posible entre todas las fuerzas favorables a un significativo avance de la lengua catalana. En este sentido, el razonamiento de los diputados nacionalistas y de la izquierda catalana era claro: de los espacios ganados en la Constitución dependería cualquier proyecto de recuperación de la lengua catalana, independientemente de los medios que se utilizarían. Y, los contenidos de la carta magna se negociarían sobre todo con UCD, partido que - en el ámbito estatal mucho más que en el catalán - sostenía concepciones fuertemente limitativas del papel de las lenguas diferentes del castellano.

En el anteproyecto redactado por la ponencia constitucional y publicado en el Boletín de las Cortes el 5 de enero de 1978, al art.3, relativo a la regulación del plurilingüismo, se podía leer:

"1.El castellano es la lengua oficial del estado. Todos los españoles tienen el deber conocerlo y el derecho a usarlo. 2. Las demás lenguas de España serán también oficiales en los Territorios Autónomos de acuerdo con sus respectivos estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección"

El texto era el fruto de un compromiso entre las fuerzas de izquierda - y sobre todo el PSOE, - y UCD, y se había concretado en un reconocimiento pleno de la oficialidad de las lenguas españolas no castellanas en los territorios no castellano hablantes y en el

compromiso explícito del estado en la salvaguarda de las diversidades lingüísticas a cambio de un *plus* de oficialidad asignado al castellano. Esta última lengua, en efecto, no sólo se configuraba como la única oficial en todo el territorio del estado (cuando la oficialidad de los otros idiomas declarados oficiales sufría una clara limitación territorial), sino que gozaba de la garantía adicional derivada del precepto de la obligatoriedad de su conocimiento (punto 1º), precepto que, prácticamente en los mismos términos, era presente también en la Constitución de la II República⁴³⁵.

Pese a que la estructura básica del acuerdo alcanzado con esta primera redacción se mantuvo estable a lo largo de todo el proceso de aprobación del artículo, esto no impidió, evidentemente, que fue considerable el número de enmiendas presentadas sobre todo (por razones opuestas) por las fuerzas nacionalistas catalanas y vascas y por los partidos derechistas, aunque no faltaron proposiciones de modificaciones presentados por diputados de otros grupos (socialistas catalanes, aragoneses, comunistas y centristas).

Entrando en el detalle del proceso, éste se podría dividir en dos fases correspondientes a los debates en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

En el Congreso fueron presentadas un total de 21 enmiendas al texto propuesto por la ponencia, de las cuales sólo 8 se llegaron a votar en el seno de la Comisión Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de Diputados. Todas ellas fueron rechazadas.

La primera que se votó fue la enmienda 106, presentada por el grupo Minoría Catalana y defendida en la asamblea por Ramón Trias Fargas. Dicha enmienda, tenía como objeto el segundo punto del artículo y pedía una nueva formulación en la cual se podía leer:

"Las demás lenguas de España serán también oficiales en los Territorios Autónomos de acuerdo con sus respectivos estatutos. Todos los residentes en dichos territorios tienen el deber de conocer y el derecho a usar aquellas lenguas"⁴³⁶

La segunda enmienda, si bien desde una perspectiva diferente, también apuntaba al mismo objetivo y fue presentada por el Grupo Vasco. Pretendía suprimir el *plus* de oficialidad constituido por el precepto que establecía un explícito deber de conocimiento de la lengua

⁴³⁵ Se trata del punto 2 del art.4 la Constitución de la República Española de 1931, según el cual: "1.El castellano es el idioma oficial de la República. 2. *Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.* 3. Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional" (la cursiva es nuestra).

⁴³⁶ Citado en J.ARGELAGUET: *Partits llengua i escola* CIEMEN/Mediterrània, Barcelona: 1999, p.46

castellana, deber que, en la opinión de los parlamentarios de Euskadi era consustancial a la oficialidad y, por ende, referible también a los otros idiomas declarados oficiales.

Los diputados de AP presentaron sobre este punto dos enmiendas prácticamente idénticas (la 2 y la 35) orientadas a posibilitar la creación de diferentes niveles de oficialidad de las lenguas. Proponían cambiar el “serán oficiales” del segundo punto del texto con un más incierto y opcional “podrán ser”, vinculando la declaración de oficialidad no directamente a la Carta Magna sino a los distintos futuros estatutos.

El grupo comunista propuso, en una maniobra orientada a contrastar las propuestas derechistas, la substitución del “también” del segundo punto por un decididamente menos ambiguo “igualmente”.

En la discusión se abordaron también temas considerados *menores*, contenidos en el tercer punto del texto propuesto por la ponencia, y relativos a la regulación de las “modalidades lingüísticas”. Se incluyen en esta definición tanto las distintas lenguas habladas por un reducido numero de personas (como el caso del bable o de la variante del occitano hablada en la Vall d'Aran), como las así llamadas islas lingüísticas, las zonas de población mayoritariamente hablante de una lengua diferente del castellano reconocida como oficial, pero insertadas en territorios de mayoría castellanoparlante, como es por ejemplo el caso de la “franja” catalanohablante de Aragón.

El diputado socialista aragonés Gastón Sanz, con la enmienda 77, intentó proporcionar una solución a la problemática presente en estas zonas intentando incluir en la carta magna la posibilidad de decretar la oficialidad de una lengua a partir de ámbitos inferiores al del estado y de las comunidades autónomas, y, en el caso específico, a partir de los municipios. Una segunda enmienda, presentada por el diputado centrista catalán Güell de Sentmenat, en contra de una parte de su propio partido, pretendía incluir entre los deberes de protección debidos por el estado a las “modalidades lingüísticas” el de la enseñanza de dichos idiomas, en el intento de garantizar una mínima concreción de los principios de “respeto y protección” solemnemente enunciados en el tercer punto del texto presentado por la ponencia.

Finalmente, ya en la fase final del debate, los socialistas catalanes, retomando un planteamiento que, como se vio, habían ampliamente manifestado, y empujando hacia sus posiciones los diputados del PSOE, presentaron una enmienda *in voce* que pretendía explicitar y aumentar el deber de implicación de los poderes públicos en la obra de extensión y garantía del uso público de las lenguas declaradas oficiales en las CA.

El debate que se originó en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, se reprodujo prácticamente en los mismos términos en el pleno. Las enmiendas presentadas fueron prácticamente las mismas, y, así como se había producido en la Comisión, todas fueron rechazadas, incluso la de los socialistas catalanes después de dos votaciones que dieron como resultado un empate técnico.

Votaciones de enmiendas al art.3 CE en el Pleno de los Diputados. 5 de julio de 1978

Enmienda	Grupo	Votos emitidos	A favor	En contra	Absten.
592	Vasco	309	20	157	132
697	Comunista	311	154	156	1
35	De la Fuente (A.P)	314	26	283	5
106	Min.Cat.	317	22	269	26
In voce	Soc. Cat. Tres votac.	1-313	156	156	1
		2-314	156	156	2
		3-321	154	167	0
77	G.Sanz (soc. Aragonés)	309	30	260	19
451	Güell (Centristes de Catalunya)	309	30	260	19

Fuente: J. ARGELAGUET: *Partits, llengua i escola*, CIEMEN/Mediterrània, Barcelona: 1999, pag.48

El texto salido de los trabajos de la ponencia pasaba al examen del Senado inmutado, ya que los apartados 1 y 3 obtuvieron 313 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones, y el segundo punto, afectado por la enmienda *in voce* presentada en el último momento por los socialistas catalanes, fue finalmente aprobado por 299 votos a favor, 3 en contra y 17 abstenciones.

Todos los partidos catalanes no habían renunciado a expresar integralmente sus planteamientos, convergentes y republicanos buscando y encontrando una colaboración con los nacionalistas vascos, los socialistas intentando subrayar el compromiso con la recuperación de la lengua y su estrategia basada sobre la responsabilidad de los poderes públicos, los comunistas finalmente interviniendo puntualmente y con el objetivo prioritario de bloquear, utilizando incluso recursos léxicos, cualquier intento de diversificación de los niveles de oficialidad.

En la cámara alta, donde los equilibrios eran decididamente menos favorables a las tesis de la izquierda y de los grupos nacionalistas, si bien finalmente el texto aprobado no resultó ser muy diferente del que había salido del Congreso, la discusión ofreció mayor sorpresas.

Entre las enmiendas presentadas en la Comisión, vale la pena destacar las presentadas por los senadores Luca de Tena⁴³⁷ y Justino de Azcárate⁴³⁸ que pretendían incluir un inciso, ya presente en el art.4 la Constitución de la República de 1931, que establecía que "*salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento y el uso de ninguna lengua regional*"⁴³⁹. Estas dos enmiendas, que recogían la estrategia ya ensayada por la derecha en el Congreso, consistente en recuperar, en sentido restrictivo fragmentos de la constitución republicana, finalmente fueron retiradas pero provocaron un largo y áspero debate en que en la delantera de la defensa del texto de la ponencia se pusieron sobre todo los comunistas y las fuerzas nacionalistas vascas y catalanas.

Se repropusieron también algunas de las enmiendas derrotadas en el Congreso, incluso la que pedía que se incluyera un explícito deber de conocimiento de las lenguas oficiales diferentes del castellano, presentada en la cámara alta por el senador Audet de ERC. Pero a parte de una enmienda de tipo estrictamente sintáctico, propuesta por los senadores socialistas y progresistas independientes y finalmente aprobada, el único cambio importante que se produjo fue fruto de una serie de enmiendas orientadas a introducir el término "español" para designar la lengua oficial del estado, en sustitución de "castellano".

La cuestión, que se solucionó por lo menos provisionalmente gracias a una salomónica enmienda *in voce* presentada por el senador real Camilo José Cela, respondía a un conflicto antiguo, que ya se había producido durante la discusión de la constitución republicana.

La polémica, así como se había verificado en 1931⁴⁴⁰, trascendió los límites de las aulas parlamentarias, y vio directamente implicada la Real Academia Española que ejerció fuertes presiones para que el texto de la ponencia fuera modificado en el sentido de la inclusión del término "español"⁴⁴¹.

⁴³⁷ Senador del grupo Independiente.

⁴³⁸ Senador de nombramiento Real, sucesivamente pasado en las filas de UCD.

⁴³⁹ Como se vio, se trata del punto tercero del art.4 de la Constitución de la República Española de 1931.

⁴⁴⁰ En aquel caso la polémica, que también vio directamente implicada la Real Academia, se había solucionado a favor de una clara negación de una equivalencia de los términos "castellano" y "español", ya que el primer punto del art.4 de la Constitución de la República Española de 1931 declaraba lacónicamente que: "El castellano es el idioma oficial de la República".

⁴⁴¹ De hecho la polémica había empezado ya unos meses antes, cuando trascendió a la prensa, publicado por la revista *Cuadernos para el Diálogo* en el noviembre de 1977 un primer borrador del texto constitucional. Por lo que se refiere a la lengua, el art. 4 del borrador establecía que "El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho a usarlo. Las restantes lenguas de España serán también oficiales en el ámbito de las nacionalidades y regiones que las asuman como tales, en sus respectivos regímenes autonómicos. España reconoce en la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas del Estado un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección". A partir de esta filtración empezaron las reacciones de distintos grupos de presión y en especial modo de la Real Academia Española que, en el junio del año siguiente publicaba una carta en que se abogaba claramente por la adopción en el texto constitucional del término "español" para indicar el castellano, lengua oficial del estado. Véase *Cuadernos para el Diálogo*, 22 de noviembre de 1977.

Finalmente el Pleno del Senado aprobaba el 26 de septiembre de 1978, el nuevo art.3 con 175 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones. Según la versión aprobada por los senadores:

"1.El castellano o español es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas de España serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección".

Votación de enmiendas al art.3 en el Pleno del Senado. 26 de septiembre de 1978.

Enmienda	Grupo	A favor	En contra	Absten.
983	Sen. Vascos	24	153	10
411	Audet (ERC)	3.1 - 9	171	9
		3.2 - 3	174	22
		3.3 - 9	167	23
232	Carazo (Indep.)	1	189	10
170 (modif.)	Gamboa(G.Mix.)	1	180	19

Fuente: J. ARGELAGUET: *Partit, llengua i escola*, CIEMEN/Mediterrània, Barcelona: 1999, pag. 51

La nueva versión aprobada por los senadores difería bastante, sobre todo por lo que se refiere al primer punto del artículo, del texto aprobado por los diputados. Será finalmente en el seno de la Comisión mixta Congreso-Senado que se plasmará el texto que finalmente fue integrado en la Constitución Española de 1978:

"1. El castellano es la lengua española oficial del estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección"⁴².

El texto resultado del largo proceso de elaboración denota claramente su carácter de compromiso, aunque, a diferencia de lo que se ha podido constatar en el caso de otros importantes artículos, el compromiso al que se llegó en la ponencia constitucional parece resistir, en sus rasgos fundamentales, hasta el final del proceso.

El acuerdo tiene su centro de gravedad en la declaración de oficialidad plena (pero delimitada territorialmente) otorgado a las lenguas diferentes del castellano, a cambio del *plus* de oficialidad representado por el deber explícito de conocimiento concedido a esta última lengua.

En general, se podría decir que es un acuerdo que vio como actores principales UCD y PSOE y que rechazó tanto las pretensiones derechistas de limitar el nivel de la oficialidad de las lenguas no castellanas como las demandas nacionalistas de equiparar del todo la

situación de los idiomas, superando las limitaciones territoriales y haciendo de España un estado definitivamente plurilingüe.

Se puede afirmar que el acuerdo alcanzado con la aprobación del art.3 representó un moderado pero firme avance respecto a la constitución republicana en el camino del reconocimiento de la diversidad lingüística del estado, sobre todo mirando al rechazo de la enmienda que preconizaba la imposibilidad explícita de exigir el conocimiento de las lenguas diferentes del castellano. De hecho, si tampoco no se aceptó ninguna de las propuestas nacionalistas, la exigibilidad del conocimiento de las otras lenguas oficiales no quedó explícitamente vetada por la Constitución, y la decisión final sobre este tema se acababa aplazando a los estatutos, a las normas ordinarias y reglamentarias que las Comunidades Autónomas adoptarían, y, en última instancia, a las sentencias del Tribunal Constitucional.

En el momento en que los parlamentarios catalanes se dispusieron a la redacción del estatuto de autonomía, en el verano de 1978, el marco constitucional con respecto a la materia ya estaba fijado y todos los partidos ya habían ampliamente demostrado sus posiciones. Esta circunstancia, unida a aquel consenso acerca de la necesidad de garantizar a la vez la recuperación de la lengua y el mantenimiento de la convivencia civil al cual se hacía referencia poco antes, será crucial a la hora de proporcionar pragmatismo y voluntad de acuerdo a las fuerzas políticas catalanas implicadas en los trabajos estatutarios.

En concreto, las grandes cuestiones en torno de las cuales se dividieron las fuerzas políticas catalanas a partir de la presentación del primer anteproyecto de Estatuto redactado por la Comissió dels Vints en el septiembre de 1978, parecen ser fundamentalmente cuatro.

En primer lugar, la posibilidad de incluir una norma parecida a la que en el artículo 3 de la Constitución Española establece un deber de conocimiento de la lengua por parte de todo ciudadano, reclamada por las fuerzas nacionalistas y rechazada, con diferentes matices y por diferentes razones, por las fuerzas de la izquierda y por AP y UCD.

En segundo lugar, la naturaleza de la oficialidad de la lengua catalana. Si bien ningún partido con representación parlamentaria puso en ningún momento en discusión tal condición, los partidos se dividieron entre los que hacían derivar la oficialidad de la lengua catalana del ser la lengua propia de Catalunya, como los partidos nacionalistas y de izquierda, otorgando así a la connotación de propiedad todo un conjunto de consecuencias jurídicas, y AP y UCD, que, rechazando este planteamiento y poniendo en tela de juicio la

⁴⁴² Art. 3 Constitución Española de 1978.

validez jurídica del concepto de lengua propia, derivaban la oficialidad directa y exclusivamente del dictado constitucional.

En tercer lugar, el papel de la lengua en el sistema escolar, y más en concreto, la posibilidad de incluir en la norma estatutaria un explícito derecho de elección de la lengua escolar, defendido por AP y por UCD.

Y, finalmente la obligatoriedad del conocimiento de la lengua y de derecho propio catalán para acceder a las plazas vacantes de magistrados y jueces en territorio catalán, defendida por las fuerzas nacionalistas en la óptica de facilitar un precedente jurídico para la exigencia del conocimiento de la lengua catalana para el acceso a la función pública en general, planteamiento rechazado rotundamente por UCD y AP. Sobre este punto, las fuerzas de izquierdas, si bien se mostraban favorables a la exigencia del conocimiento del derecho catalán, se mostraban contrarios a aplicar los mismos criterios en materia de lengua y optaban por considerar el requisito de la lengua como un mérito preferente pero no como una condición necesaria para la obtención de la plaza.

El anteproyecto redactado por la Comissió dels Vint a Sau en el septiembre de 1978 había abordado las cuatro cuestiones conflictivas y las había resuelto haciendo prevalecer los planteamientos de la izquierda, mayoritaria en la ponencia.

Así, con referencia a las dos primeras cuestiones, en el art. 3 se podía leer que:

"1. La llengua pròpia de Catalunya és el català. 2. Els idiomes català i castellà són oficials a Catalunya i tothom té dret d'usar-los 3. La Generalitat garantirà l'ús oficial del català i del castellà, i prendrà les mesures necessàries per assegurar el coneixement d'ambdues llengües."⁴³

Y, en mérito a la lengua vehicular de la enseñanza, el primer punto del art.14 se desentendía de las pretensiones derechistas y declaraba lacónicamente que:

"Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de ensenyament, en tots els seus nivells i especialitats, inclosa la formació professional, d'acord amb la Constitució i el present Estatut"⁴⁴

Finalmente, en mérito a la exigencia del conocimiento de la lengua para los magistrados, jueces y funcionarios de la administración de justicia, el art. 26.1 establecía que:

"En els concursos i oposicions per a cobrir les places de magistrat, jutges, secretaris judicials i altre personal al servei de l'administració de justícia vacants a Catalunya seran condicions preferents el coneixement de la

⁴³ J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II Edicions 62, Barcelona: 1982 p.226-227. En la primera versió no constaba ninguna referencia al reconocimiento y a la protección de la lengua aranesa, referencia que fue posteriormente integrada en el artículo constituyendo así su cuarto punto.

⁴⁴ Ibidem p. 230. Posteriormente, en la versión definitiva del proyecto aprobado por los parlamentarios catalanes, la norma será incluida en el art.15. Véase J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.1215.

llengua catalana i l'especialització en dret català sense que en cap cas no pugui establir-se l'excepció de naturalesa o veïnatge"⁴⁴⁵.

El acuerdo entre las fuerzas nacionalistas y la izquierda había sentado las bases para un aproche definitivo del texto estatutario con respecto a los temas del origen de la oficialidad y del idioma escolar, confiando a una ley ordinaria del futuro parlamento catalán el cometido de definir en toda libertad las coordenadas de la presencia de la lengua en el sistema educativo, presencia que, por otra parte, ya había estado declarado obligatoria por un Real Decreto a partir del año escolar 1978-1979⁴⁴⁶.

Quedaba un desacuerdo importante en mérito a la exigibilidad del conocimiento de la lengua, tanto en términos generales - esto es, insertada en el art.3 y orientada a todos los ciudadanos -, como con referencia al acceso a las plazas de jueces y magistrados.

En mérito al artículo 3 (del cual dependía en definitiva la normativa relativa a los funcionarios de justicia) la fractura había sido tan grave que había llevado CDC a oponerse rotundamente a la versión que se iba definiendo como mayoritaria ya desde los primeros encuentros de la Comissió del Vint y a presentar un texto alternativo que fue secundado sólo por ERC.

De hecho, se habían concretizado las divergencias que ya, de forma menos dramáticas, porqué diluidas en el marco de una confrontación diferente y más grande, se habían manifestado en el debate constituyente.

Evidentemente la cuestión no se planteaba sólo en términos numéricos. La coincidencia de los votos de AP y UCD y de PSC y PSUC en la aprobación del artículo conflictivo se había mostrado más que suficiente para salir formalmente del *empasse*.

El problema era evidentemente de índole política porqué había mostrado la incapacidad por parte de las tres grandes fuerzas catalanas antifranquistas (el "núcleo estatutario", CDC, PSC y PSUC) de llegar a un acuerdo mínimo sobre el tema.

La discrepancia se mantuvo a lo largo de todos los meses en que trabajo la Comissió dels Vint y en el momento de convocar la Asamblea de Parlamentarios, en el noviembre de 1978, todavía no se había llegado a un acuerdo satisfactorio. Al contrario, después de la aprobación de los artículos 1 y 2, la reiteración de la presentación de un voto particular de CDC y su derrota (25 contrarios, 14 favorables, 1 abstención) obligó la Asamblea a *congelar* la aprobación del artículo 3 para pasar a la aprobación de los otros artículos dejando así espacio para una mediación fuera del marco del cónclave formal de los representantes

⁴⁴⁵ J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II Edicions 62, Barcelona 1982 p.233. Pasará a ser en la versión definitiva del proyecto aprobado por los parlamentarios catalanes, el art.22.

⁴⁴⁶ La obligatoriedad de la enseñanza de la lengua catalana había sido introducida por el Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio.

catalanes. Circunstancias semejantes habían bloqueado también la aprobación de las normas relativas a la exigibilidad del conocimiento de la lengua para los funcionarios de justicia..

Las razones profundas del conflicto, su importancia y su capitalidad se pueden apreciar en el intercambio dialéctico que se produjo en la sesión de la Asamblea del 30 de noviembre de 1978, momentos antes que CDC vio derrotada su propuesta.

La argumentación convergente recuperaba en parte la argumentación general que los nacionalistas vascos habían utilizado en el debate constitucional en mérito al automatismo, que CDC creía existir y quería explicitar, entre oficialidad y obligatoriedad. En otras palabras, si bien aceptaban las limitaciones territoriales a la oficialidad impuestas por el art.3 de la Constitución, los nacionalistas volvían a pedir la igualdad de trato de las dos lenguas en el territorio catalán.

En las palabras de la senadora Rúbies:

“Quan es tracta, doncs, de fer que l'oficialitat del català tingui exactament els mateixos drets i les mateixes característiques que l'oficialitat del castellà, tenim por d'invocar la Constitució. Aleshores, aquesta raó que he dit, el fet que el català sigui oficial en un espai més restringit dins de la geografia espanyola (...) no vol dir que hagi de sortir minvada la seva qualitat. Nosaltres acceptem per la Constitució i acceptem per l'Estatut que a Catalunya coexistessen dues llengües oficials, però el que de cap manera podem admetre els catalans és que una d'aquestes llengües tingui dins del mateix àmbit territorial més atribucions que l'altra”.⁴⁴⁷

A continuación, la senadora convergente hacía referencia a la dura lucha que había permitido la supervivencia de la lengua y de su enseñanza a lo largo de la dictadura y a los protagonistas de esta resistencia y terminaba apelando a la conciencia de todos los diputados y senadores presentes.

El primer turno de palabra en contra de la enmienda fue protagonizado por el senador del PSUC Solé i Barberà, que, apelando al consenso, oponía a las tesis nacionalistas una argumentación basada fundamentalmente en el realismo:

“Dic que estem parlant del problema de l'idioma de Catalunya, de l'idioma de la nostra nació, i l'hem de tractar amb la cura necesaria per no ferir sensibilitats. Efectivament els arguments de la Senadora Rúbies són arguments molts importants, són arguments transcendents, i són arguments a tenir en compte a l'hora d'anar a una planificació de l'ensenyament i a una planificació adequada de les formes de defensa de la nostra cultura. (...) Però nosaltres no podem acceptar la formulació d'aquesta esmena a l'article 3 de l'Estatut perquè considerem que hi ha en contra arguments de fons i arguments que afecten la forma. Perquè (...) pretendre una igualtat de condicions entre el que passa a la resta d'Espanya i el que passa a Catalunya, és oblidar que a la resta de l'Estat hi ha un idioma, al menys en el context central de l'Estat, al marge dels altres idiomes que en les diferents nacionalitats es puguin parlar. Quan la Constitució parla del castellà, en parla com a un instrument vàlid per a tot l'Estat espanyol, és a dir no hi ha dues comunitats compartint un idioma, cosa que sí passa a Catalunya (...). Convertir en obligatori el català en aquest moment a Catalunya quan som conscients, quan és una realitat, que hi estem convivint dues comunitats, ens sembla que és introduir un element extraordinàriament perillós en la dinàmica del recobriment de les nostres llibertats. És fàcil per un poble que

⁴⁴⁷ En J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.718.

recupera la llibertat tenir vel·litats d'imposició, que nosaltres entenem que Catalunya, al menys en aquest moment no es poden permetre"⁴⁴⁸.

El dirigente comunista, mientras discutía una norma fundamental como el estatuto ya tenía la mirada puesta en los retos a los cuales que tendrán que enfrentarse los nuevos poderes públicos catalanes y abogaba por una solución jurídica que alejara cualquier posibilidad de que se encontraran a tener que operar, en un tema fundamental como el lingüístico, en una solución de conflicto, sea éste con el poder central, o todavía peor, entre las comunidades lingüísticas.

En un debate que se hacía cada vez más áspero, intervendría a favor de las tesis nacionalistas también ERC, que, por boca de Heribert Barrera, puntualizaba que el sentido del "deber de conocimiento"⁴⁴⁹ contenido en el art.3 de la CE y referido al castellano, así como el que la enmienda presentada por CDC pretendía introducir con referencia a la lengua catalana se sustanciaba en un "deber moral", no estrictamente jurídico. En otras palabras, sostenía que si era preciso incorporar la enmienda por su valor de declaración de principio, su introducción no implicaría la posibilidad de prever sanciones para los ciudadanos que no cumplieran con la norma.

Y fue justamente con referencia a las posibles consecuencias legales de la introducción de la obligación de conocimiento del catalán que los socialistas, en la persona de Raimon Obiols, explicaban así su desacuerdo respecto a la enmienda convergente:

"Efectivament hem escoltat les intervencions de la Senadora Maria Rúbies i del diputat Heribert Barrera, que ens han donat garanties verbals que una esmena d'aquest tipus, en el cas en que fos incorporada al text del Estatut, no podria ser adduïda mai per justificar un tractament de pressió legal, un tractament de discriminació lingüística exercit sobre els catalans d'adopció, homes i dones vinguts d'altres terres germanes de l'Estat espanyol, que per la seva situació cultural, la seva situació vital, es troben avui impossibilitats d'aprendre la llengua catalana. Però nosaltres no tenim cap garantia que aquestes afirmacions verbals d'avui puguin impedir que en el futur altres, que no són avui presents entre nosaltres, poguessin instrumentar aquest text de l'Estatut per tractar d'exigir, d'una manera legal, el deure de tots els ciutadans de Catalunya a conèixer, a entendre, a parlar la llengua catalana"⁴⁵⁰.

La enmienda, como se vio, fue finalmente rechazada gracias a los votos conjuntos de AP, UCD, PSC y PSUC.

⁴⁴⁸ En J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.720.

⁴⁴⁹ Las convicciones de los republicanos en este sentido ya se habían hecho públicas en más de una ocasión a lo largo de los trabajos estatutarios. En este sentido, los representantes de ERC habían separado claramente, también a través de la presentación de enmiendas, un "deber moral" de conocimiento relativo a todos los ciudadanos de un "deber" concreto y legalmente exigible a todos los funcionarios públicos que desarrollaran su trabajo en Catalunya. Véase la intervención de Heribert Barrera en la sesión de la Asamblea de Parlamentarios del 15 de diciembre de 1978, en J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p. 1050.

⁴⁵⁰ En J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.722.

La indignación nacionalista para cuanto había sucedido se manifestó, a parte que en la prensa⁴⁵¹ en la intervención que, justo después del voto, pronunció Ramón Trias Fargas y que señalaba la dúplice y profunda inquietud que, en su visión, el rechazo de la enmienda habría tenido que sembrar en la mente de todos los diputados y senadores empeñados en la redacción del estatuto:

“Comento la votació per demostrar coses difícils de comprendre. AP i UCD, per primera vegada, i segurament no passarà gaire vegades, s’han posat d’acord amb el PSC i el PSUC per votar unes restriccions a l’ús de la llengua catalana. Això és quelcom que provoca una primera preocupació d’entrada, un tema de meditació. (...) No hi ha prou que un idioma sigui après, un idioma ha de poder viure, un idioma ha de ser utilitzat a la vida normal després que s’hagi acabat l’etapa educativa. I per això nosaltres demanem que després, quant a l’oficialitat, quant a l’ús dels idiomes a la vida diària el català sigui de coneixement obligatori (...) I ho demanem perquè un idioma que no surt de les escoles i que després no és obligatori, realment, no és res”⁴⁵².

Las preocupaciones del líder liberal eran fundamentalmente dos y atañían en primer lugar a las esperanzas de supervivencia de la lengua catalana. Una lengua catalana no legalmente protegida a suficiencia por la máxima norma del pueblo catalán y en continuo contacto con una lengua castellana más fuerte por el número global de sus hablantes y por la protección legal imperativa ofrecida por la Constitución, vería irremediablemente comprometida su existencia como lengua “normal” del país, capaz de recuperar el terreno y los ámbitos perdidos en cuarenta años de ausencia forzada de la vida pública.

Pero una preocupación quizás todavía más grande para el diputado liberal era representada por la ruptura del “núcleo” estatutario, por la constatación de que la *troika* PSC, CDC, PSUC (como se le llamó a lo largo de los debates estatutarios) se había dividido sobre un tema tan crucial para la reconstrucción del país. Al parecer del líder de CDC, el peligro de una posible polarización construida en torno al *cleavage* nacionalismo-estatalismo que había episódicamente pero emblemáticamente producido aquel voto conjunto de los partidos de izquierda con AP y UCD, posiblemente representara para todas las fuerzas antifranquistas una señal de alarma digna de especial atención.

El desconcierto provocado por la profundidad de la división respecto a un tema tan importante, aconsejó aplazar la aprobación del art. 3 para dejar espacio a una mediación que posibilitara la adopción de una solución consensuada.

Para alcanzar un acuerdo definitivo sobre esta disputada cuestión se tuvo que esperar más de un mes durante el cual fueron varios los intentos de llegar a un consenso.

⁴⁵¹ Véase R. TRIAS FARGAS: “La igualdad en las cosas del alma” *La Vanguardia*, 12 de noviembre de 1978.

⁴⁵² En J. SOBREQUÈS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.724.

Finalmente, en la sesión del 15 de diciembre de 1978, ya en víspera de la aprobación del proyecto definitivo de estatuto, el acuerdo parecía todavía no haberse alcanzado. Las posturas se habían acercado, pero CDC llegaba a la reunión con un texto propio. En el nuevo texto se recogían las preocupaciones relativas a las garantías para las personas que todavía no conocieran la lengua y que, por razones de edad, de condición económica y vital posiblemente nunca lo aprenderían, pero quedaba absolutamente vigente (salvo, como se vio, unas concretas excepciones) la petición de la reciprocidad en deberes y derechos con respecto al castellano, o sea, un deber explícito de conocimiento del catalán por parte de todos los ciudadanos de Catalunya⁴⁵³.

El conflicto fue superado *en extremis* gracias a la presentación de una enmienda *in voce* redactada por varios dirigentes de diferentes partidos reunidos en la sede barcelonesa del PSUC y aceptada por todos los partidos, que pretendía reformular el texto del art.3 según esta nueva versión:

"1. La llengua pròpia de Catalunya és el català. 2. L'idioma català és l'oficial a Catalunya, així com també ho és el castellà, oficial a tot l'Estat espanyol. 3. La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial de ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin arribar a llur igualtat plena quant als drets i els deures dels ciutadans de Catalunya. 4. La parla aranese serà objecte d'ensenyament i d'especial respecte i protecció"⁴⁵⁴.

Este texto fue el que finalmente fue aprobado con 54 votos a favor, ninguno en contra y una abstención (la del senador Xirinacs)⁴⁵⁵. El texto alternativo de CDC, así como una enmienda que había sido presentada por el senador republicano Ferrer Gironés y que iba en el mismo sentido de los planteamientos de los convergentes, fueron retiradas.

La introducción del último inciso del punto tercero había representado la llave de vuelta del acuerdo. No se había aceptado la mención a una directa exigencia de conocimiento de la lengua formulada en los mismos términos en que la CE exige el conocimiento del castellano. Pero se aceptaba una referencia clara a un deber de competencia lingüística (en las dos lenguas) por parte de los ciudadanos, cuyo control se encomendaba a la acción de la Generalitat.

De hecho, con la introducción de este último inciso se sentaban las bases de la futura política lingüística de los nuevos poderes autonómicos, una política que preveía, según el nuevo redactado, pocos límites pero claros: la Generalitat podría desplegar una política de

⁴⁵³ Véase J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.1093-1094.

⁴⁵⁴ En J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.1055.

⁴⁵⁵ El senador Xirinacs había presentado incluso una enmienda que pedía la declaración de oficialidad para la lengua aranesa, que fue rechazada. Véase J.SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982 p.1056.

normalización del catalán incisiva pero dicha política siempre tendría que tener como objetivo último la plena igualdad entre los dos idiomas.

El desbloqueo de la discusión sobre el art.3 favorecería evidentemente también la aprobación del art. 22.1, relativo a la competencia lingüística de los funcionarios de justicia, que, finalmente, si bien excluía un deber de conocimiento expícito de la lengua, mantenía lo de conocimiento del derecho propio.

El proyecto de estatuto había finalmente optado por combinar en partes iguales realismo y ambición. Asumía plenamente la situación lingüística de la Catalunya del final de los años 70, garantizando los derechos de aquella gran parte de población catalana de nacimiento o de adopción que no conocía la lengua catalana, pero al mismo tiempo dejaba un amplio margen a la Generalitat para el desarrollo de una política de normalización de la lengua incisiva y flexible, que tendría sus puntos de fuerza en la competencia exclusiva en materia de enseñanza y en la posibilidad de constituir un sistema de medios de comunicación en lengua catalana.

Pero sobre todo, el conflicto estatutario en materia lingüística se había superado con dificultad pero con un consenso extraordinario que se revelaría la herramienta más poderosa a la hora de defender las posiciones catalanas en el pasaje del proyecto por las Cortes y más adelante construir una eficaz política de normalización.

En la larga y emotiva intervención de Marta Mata (PSC) en la sesión de la Asamblea de Parlamentarios del 15 de diciembre de 1978 se pueden encontrar algunos de los más importantes elementos que hicieron posible aquel acuerdo *in extremis*:

“Val la pena veure en què estem d'acord objectivament, encara que l'emotivitat ens separi en molts matisos. Estem d'acord, primer, en el fet que la llengua pròpia de Catalunya és el català. Segon, en el fet que, en conseqüència, el nostre Estatut estableixi que el català és la llengua oficial de Catalunya. Tercer, en el fet que la llengua catalana ha estat llargament postergada perseguida i que cal una dedicació especial a la seva normalització per aconseguir que la seva oficialitat sigui efectiva en tots els camps. Quart, en el fet que són ciutadans de Catalunya els homes i les dones que, sense haver-hi nascut, viuen i treballen i hi exerceixen els seus drets polítics però parlen la llengua del seu país de origen (...) i que no han pogut aprendre el català per moltes i diverses causes, entre elles la més important: la mateixa postergació del català. Cinquè, estem d'acord en que volem arribar a viure en una comunitat en la qual la llengua no separi, ans al contrari, continuï unint i agermanant el poble de Catalunya, com ho ha fet al llarg de tota la seva història. Sisè, que és el suprem organisme polític català, la Generalitat que sorgirà de l'Estatut que estem configurant com a expressió de la voluntat del poble de Catalunya, qui ha de posar tots els mitjans que calen per aconseguir la normalització i el coneixement de la llengua catalana en tots els camps. Setè, finalment, tots nosaltres hem admès que la llengua castellana és oficial a Catalunya, diferent de l'oficial de Catalunya, com és oficial 'de' i 'a' l'Estat espanyol. (...) No es tracta de tancar superficialment la ferida de la llengua amb una fórmula jurídica; es tracta de guarir definitivament una ferida que tots sabem quina és en el passat i quina podria ser en el futur: és la de la llengua de una comunitat mig partida. I és dins de l'òptica del futur de la comunitat catalana que s'ha de encaminar el tractament de la llengua (...) on s'ha d'aconseguir la integració de tots els ciutadans de Catalunya, dia a dia, en un projecte comú. I això és el nostre Estatut: un projecte comú”⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ En J. SOBREQÜÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III Edicions 62, Barcelona 1982: p.1059.

El peso del consenso general alcanzado por parte de los representantes catalanes jugará un papel decisivo en el momento en que se discutirán los artículos relativos a la lengua en las sesiones de trabajo conjuntas de la Asamblea de Parlamentarios catalanes con la Comisión Constitucional de las Cortes.

En general, se puede afirmar que los artículos relativos a la lengua no fueron objeto de modificaciones. El art. 3 fue aprobado el 13 de agosto de 1978 en su versión original. Un voto particular, presentado por el diputado andalucista Alejandro Rojas Marcos de la Viesca que pedía la introducción de una norma que obligaba a la publicación simultánea bilingüe de todos los actos administrativos, fue en la misma sesión derrotado por 33 votos en contra, uno a favor y una abstención⁴⁵⁷.

Sólo con respecto a dos cuestiones que atañen los derechos lingüísticos la negociación con el gobierno central provocó cambios significativos del texto.

En primer lugar, el problema de la exigibilidad del conocimiento de la lengua y del derecho propio catalán por parte de jueces y magistrados. Ya se vio como la negociación en la Asamblea de Parlamentarios había eliminado la posibilidad de configurar la competencia lingüística como una condición necesaria para cubrir las plazas vacantes, circunscribiendo la obligación al mero conocimiento del derecho propio catalán. La negociación con el gobierno central rebajaría todavía más el significado autonomista de esta disposición, eliminando el deber de conocimiento del derecho catalán (que mantenía pero el de condición de merito preferente), y encuadrando la convocatoria de los concursos en el marco de la legislación orgánica del estado en materia de poder judicial. Esto alejaría la difusión de la lengua catalana en el ámbito de la justicia prácticamente hasta nuestros días.

En segundo lugar, las competencias en materia de enseñanza. En otra parte de este mismo trabajo se ha recordado que en las concitadas negociaciones de última hora previas a la aprobación del estatuto y que vieron como actores principales el Presidente Suárez y los representantes catalanes, se obligó estos últimos a rebajar las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza de exclusivas a plenas. Se había tratado de un cambio importante, que implicaba el sometimiento de la política educativa de la Generalitat a las leyes marco que aprobarían, en esta materia, las Cortes de Madrid. Esta circunstancia podía representar un serio obstáculo para la normalización lingüística en el terreno posiblemente crucial para el futuro de la extensión del conocimiento de la lengua catalana. Fue posiblemente por esta razón que todas las fuerzas políticas catalanas, al momento de

⁴⁵⁷ La defensa de la enmienda se puede encontrar en J. SOBREQÜÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. IV Edicions 62, Barcelona: 1982 p.1433

redactar la normativa que regularía la normalización de la lengua, pusieron un particular empeño para conseguir el acuerdo más amplio posible y construir las condiciones de un ingreso definitivo y consensuado de la lengua catalana en el sistema escolar tanto como asignatura impartida, pero sobre todo como lengua vehicular.

El debate constitucional y estatutario había sentado las bases de un modelo que si no aceptaba plenamente el pluralismo lingüístico del estado - las limitaciones territoriales impuestas a las lenguas diferentes del castellano y el *plus* de oficialidad representado por el deber de conocimiento contenido en el art.3 constituyen una prueba evidente de ello -, dejaba un margen de actuación para las CA suficientemente amplio para que pudieran fijar los objetivos y las características de la normalización en sus estatutos y en las leyes que aprobarían los futuros parlamentos.

En el caso de Catalunya el consenso estatutario sobre la cuestión lingüística había sido difícil de conseguir pero finalmente había sido amplio y capaz de indicar con claridad los límites y los objetivos que la política de normalización de la lengua catalana seguiría.

En general, se podría decir que los principios sobre los cuales se fundaría dicha política serían fundamentalmente tres.

En primer lugar, sobre el reconocimiento de que la lengua catalana es considerada la lengua "propia" de Catalunya.

En segundo lugar que el objetivo último de la política de normalización sería la extensión del uso del catalán en todos los ámbitos en que hasta ahora había sido proscrito y la capacitación lingüística de los ciudadanos en ambas lenguas oficiales.

Y, en tercer lugar, que estos objetivos se tendrían que conseguir a partir de la acción de los nuevos poderes públicos catalanes, a los cuales el marco estatutario, en fijar sólo los objetivos últimos y los límites máximos de la política de normalización, dejaba un amplio margen de actuación.

Se verá como, una vez celebradas las primeras elecciones autonómicas y constituido el primer gobierno de la Generalitat en 1980, el ejecutivo aprovechará dicho margen para desplegar normativamente y ejecutivamente los preceptos contenidos en el estatuto.

5.2 Las primeras medidas de la Generalitat

Antes de abordar el largo y profundo debate que se desarrolló en torno a la redacción y a la aprobación de la Ley de Normalización Lingüística en Catalunya de 1983, vale la pena hacer alguna referencia a las primeras actuaciones llevadas a cabo en materia lingüística por la Generalitat surgida de las elecciones de 1980 y presidida por Jordi Pujol.

Como se vio, aunque con escasa fortuna, los dos partidos que conformaban el nuevo gobierno, CDC y UDC, habían abogado fuertemente en el debate constitucional y estatutario por la normativización de la obligación del conocimiento del catalán y más en general por una fuerte "recatalanización del país"⁴⁵⁸. Por lo tanto uno de los objetivos fundamentales del nuevo ejecutivo era potenciar los instrumentos normativos ya adoptados en la etapa preautonómica y preparar el terreno para una rápida aprobación de una norma de carácter básico que de alguna forma recuperara el terreno perdido en la negociación constitucional y estatutaria y pudiera empezar un proceso de reconstrucción nacional que encontraba en la política lingüística un punto de fuerza irrenunciable⁴⁵⁹;

En este marco, la labor de los nuevos poderes autonómicos se orientó principalmente en dos direcciones.

En primer lugar, entre la primavera y el verano de 1980 el Consell Executiu aprobó toda una serie de decretos con el fin de dar una primera cobertura legal a las actuaciones que se disponía a llevar a cabo. En este sentido, cabe destacar el decreto 90/1980⁴⁶⁰, que regulaba el uso de la lengua en el seno de los órganos de la Generalitat, y los decretos 142 y 153 de 1980⁴⁶¹, que, ampliando las medidas ya aprobadas durante la etapa preautonómica conferían una primera regulación a la presencia del catalán en el sistema formativo no universitario⁴⁶². Con estas primeras normas, el Consell Executiu asentaba los fundamentos jurídicos de su política de *recatalanització* en dos ámbitos tradicionalmente clave de toda política lingüística y nacionalizadora: la administración y la enseñanza no universitaria.

⁴⁵⁸ Programa Electoral de CiU de 1980 p.100. Archivo CEHI-PAVELLÓ DE LA REPÚBLICA, BARCELONA.

⁴⁵⁹ La cuestión de la recuperación de la lengua ocupó una parte importante del discurso de investidura de Jordi Pujol. En aquella sede, el President catalán afirmaba: "Actuarem fermament des d'aquest moment perquè el català sigui a la pràctica - i no solament com una afirmació de l'Estatut - la llengua pròpia de Catalunya. L'Administració, els serveis públics, els mitjants de comunicació, l'ensenyament, i en general tots els àmbits de l'ús lingüístic ho han de fer evident. És a dir, cal una política de normalització lingüística que evidentment, i ho vull subratllar ha de ser respectuosa i no gens discriminatòria per a la llengua castellana, però que ha de ser eficaç i ha de ser de signe inequívoc i ha de conduir a una revitalització irreversible del català. I només aconseguirem una la normalització de la llengua catalana si el seu ús esdevé predominant, tot convivint amb la llengua de l'Estat, oficial també a Catalunya, i, no ho hem d'oblidar, pròpia d'una bona part dels ciutadans de Catalunya". Véase DSPC, núm.4, 22 de abril de 1980, p.22.

⁴⁶⁰ DOGC núm.74, de 16 de julio de 1980. En el primer artículo de la norma se podía leer que los órganos de la administración de la Generalitat de Catalunya, los organismos autónomos y otras instituciones que de ella dependan o a ella estén vinculados, utilizarían la lengua catalana como vehículo "normal" de expresión en sus documentos, actos públicos y en los de administración ordinaria.

⁴⁶¹ DOGC núm.79, 20 agosto de 1980.

⁴⁶² La introducción del catalán como asignatura obligatoria en todos los ciclos formativos había sido introducida a partir del año escolar 1978-1979 sobre la base del Real Decreto 2092/1978. Las nuevas normas extendían la obligatoriedad de la asignatura de catalán a todos los ciclos formativos y facilitaban los trámites para los centros que desearan utilizar el catalán como lengua vehicular. Si bien se mantenía la obligación de pedir una autorización, ésta ahora tenía que ser otorgada por la Comissió Tècnica del Departament d'Ensenyament y no ya por la Comisión Mixta Departament d'Ensenyament-Ministerio de Educación y Cultura.

En segundo lugar, la sensibilidad del nuevo ejecutivo respecto a la cuestión lingüística y la voluntad de abordar la cuestión lo más rápidamente posible, llevaron la Generalitat a dotarse de un instrumento que permitiera afrontar el reto de la normalización de la lengua catalana desde una perspectiva global.

Nació así el 23 de junio de 1980, mediante el decreto 115/1980, la Dirección General de Política Lingüística (DGPL), adscrita al Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació. Esta estructura, dirigida por Aina Moll, sería desde el primer momento la vanguardia de la política lingüística de la Generalitat, la unidad a partir de la cual se pretendía coordinar de manera unitaria las actuaciones del conjunto de la administración en este campo.

Como la misma DGPL reconocería unos años más tarde, el intento de la nueva administración era “prevenir el conflicte lingüístic-social abans que ese produeixi” y “abolir la relació llengua opressora/llengua oprimida sense invertir-ne els termes, sinó situant les dues llengües en un pla d'igualtat legal amb ple respecte dels drets individuals de tots els ciutadans”⁴⁶³.

Resulta evidente, en este sentido, la voluntad de seguir en el camino de consenso trazado por el consenso estatutario, pero la misma constitución de la DGPL en los meses inmediatamente siguientes a la constitución del ejecutivo, indica también una clara elección a favor de un fuerte protagonismo de la nueva administración en materia lingüística.

Esquemmatizando, se podría decir que la estrategia de la Generalitat en esta primera fase giró en torno a dos ejes fundamentales: la voluntad de promover una acción decidida y firme en el signo de un avance importante de la presencia de la lengua catalana en todos los ámbitos, y la necesidad de tener en cuenta la situación lingüística real del país⁴⁶⁴.

En mérito a esta última cuestión, hay que fijar la atención en la situación en que se encontró a operar la nueva administración autonómica.

Un estudio llevado a cabo por la misma DGPL a principio de los años 80⁴⁶⁵, intentaba fotografiar la situación lingüística del Principat utilizando tres grandes variables: el grado de conocimiento, el uso y la actitud de la población respecto a la lengua catalana.

⁴⁶³ Véase DEPARTAMENT DE CULTURA: *Llibre Blanc de la Direcció General de Política Lingüística* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983 pág.7.

⁴⁶⁴ Los criterios básicos del proyecto de normalización fueron ampliamente divulgados por la misma directora de la DGPL en artículos de prensa a finales del verano de 1980 y se podrían resumir en tres principios: el catalán es la lengua propia de Catalunya; no es posible ser catalán y rechazar la lengua de Catalunya; la aceptación de los dos principios anteriores no implica en ningún momento la renuncia a la lengua de cada uno. En los mismos artículos también se proponían unos criterios de conducta lingüística: el uso del catalán por parte de todos los catalanohablantes en toda situación, la práctica del bilingüismo pasivo, la flexibilidad, el esfuerzo personal en la mejora de la competencia lingüística en catalán y la asunción de responsabilidad personal en el proceso de normalización. Véase *La Vanguardia*, 31 de agosto y 2 de septiembre de 1980.

⁴⁶⁵ DEPARTAMENT DE CULTURA: *Llibre Blanc de la Direcció General de Política Lingüística* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983

En primer lugar, por lo que se refiere al grado de conocimiento de la lengua, el estudio concluía que de cada cien personas, 59 sabían hablar catalán, más de 80 podían entenderlo pero sólo 48 lo utilizaban como lengua familiar. Se trataba además de unos datos fuertemente deshomogéneos desde un punto de vista geográfico. En las zonas de fuerte inmigración (Barcelonés, Baix Llobregat y Vallés Occidental) el porcentaje de personas que sabían hablar catalán descendía sensiblemente, evidenciando la estrecha relación entre inmigración y grado de conocimiento de la lengua. En estas zonas, además, se podía observar una cierta incidencia del fenómeno de la “deserción lingüística”, consistente en la tendencia por parte de un sector de la población catalanohablante, sobre todo joven, residente en las ciudades crecidas a desmesura como consecuencia de la inmigración, al abandono de la lengua materna en consecuencia de la necesidad de desarrollar sus relaciones (personales, laborales...) en un entorno que se caracterizaba por ser a menudo monolingüe castellano.

El estudio evidenciaba también que en las zonas de baja inmigración se podía apreciar un alto grado de integración lingüística, no obstante la ausencia del catalán en muchos ámbitos cruciales durante cuarenta años (en primer lugar en la escuela y en los medios de comunicación). La misma deshomogeneidad geográfica se podía apreciar también en lo referente al grado de comprensión de la lengua. Si en el Baix Llobregat entendía el catalán una persona de cada seis, la proporción cambiaba radicalmente en las zonas de la *Catalunya profunda*: el estudio estimaba que en el Berguedà y en Osona más de dos personas cada tres entendían sin problemas la lengua. Finalmente, en el ámbito del conocimiento de la lengua escrita, sin ofrecer porcentajes, el estudio concluía que la situación recalcaba la situación de postergación que el catalán había vivido en el sistema escolar en los últimos cuarenta años y evidenciaba que sólo las generaciones más jóvenes y los ancianos podían escribir en catalán con una cierta corrección, mientras que la población comprendida entre los 25 y los 50 años, incluso catalanohablante, excepto algunos y determinados casos de alta concienciación lingüística, aparecía como casi analfabeta en su propia lengua.

En segundo lugar, el estudio analizaba el grado de uso de la lengua catalana. Si bien, como se vio, se estimaba que un 48% de la población utilizaba la lengua catalana como medio de expresión en la esfera familiar, la todavía escasa presencia de los nuevos poderes autonómicos, los tímidos avances en la introducción de la lengua en la escuela experimentados en la etapa preautonómica y la casi absoluta marginación de la lengua en los medios de comunicación, llevaban la DGPL a afirmar que “fora potser dels àmbits

folklòrics [no podem parlar] de cap àmbit on el català ocupi el lloc que li correspon com a llengua pròpia de Catalunya".⁴⁶⁶

Si bien se registraba el aumento de la presencia del catalán en los congresos, reuniones y asambleas, se alertaba también sobre la existencia de una cierta resistencia y animadversión por parte de algunos sectores de la población con respecto a este fenómeno.

El estudio indicaba dos grandes problemas a los cuales se tenía que enfrentar la penetración del uso del catalán (sobre todo en su forma escrita): uno de carácter propiamente lingüístico, que se refería a la falta de competencia lingüística por parte de aquella parte del personal de la administración estatal que había sido integrado en las nuevas estructuras autonómicas; y otro de carácter más político, que atañía a una cierta resistencia por parte de los organismos oficiales (sobre todo, pero no exclusivamente, de la administración del estado) operantes en Catalunya a cambiar de actitud.

Finalmente el estudio se detenía a analizar las actitudes de la población con respecto a la lengua catalana y tipificaba dos actitudes mayoritarias, correspondientes a los dos grandes grupos lingüísticos. La población no catalanohablante no quería que el catalán fuera impuesto, ni que su uso fuera obligatorio. Este sector de la población – argumentaba el estudio – no quería ser discriminado por razones de lengua. En general creía que el catalán podía ser una ventaja para la vida profesional y por esta razón estaba mayoritariamente a favor de que las nuevas generaciones aprendieran la lengua, pero desconocía la historia del país y consideraba la situación lingüística vivida por Catalunya como una situación normal. Aunque a menudo tenía un cierto conocimiento de la lengua, decidía de no hablar catalán por miedo a suscitar el ridículo, pero aceptaba sin problemas el derecho de los catalanes a expresarse libremente en su lengua.

La población catalanohablante – según el estudio de la DGPL – tenía un gran respeto para los *nuevos catalanes* y quería evitar a toda costa la acusación de racismo. Por esta razón *pasaba* fácilmente del catalán al castellano en conversaciones con castellanohablantes aunque supiera que el interlocutor entendía perfectamente su lengua. Normalmente en las relaciones comerciales utilizaba el castellano para facilitar al máximo la comprensión y todavía se resistía a exigir, por vergüenza o inercia, el uso del catalán en los trámites oficiales. Tenía conciencia de escribir incorrectamente y de hablar utilizando barbarismos pero a menudo no cumplía muchos esfuerzos para mejorar su competencia. Veía favorablemente un aumento decidido de la presencia del catalán en todos los ámbitos pero no adoptaba posiciones rígidas o reivindicativas por miedo a generar incidentes.

⁴⁶⁶ DEPARTAMENT DE CULTURA: *Llibre Blanc de la Direcció General de Política Lingüística* Generalitat de

El estudio de la DGPL no se presentaba como exhaustivo pero mostraba una firme voluntad de la recién nacida administración catalana de acercarse al problema lingüístico desde una perspectiva de conjunto.

Estableciendo una lista de esferas de intervención, la DGPL individuaba en los organismos oficiales, los medios de comunicación, el sistema educativo, las actividades culturales, el mundo comercial, profesional y laboral y finalmente el uso social no oficial, los ámbitos en los cuales la acción de la Generalitat se tendría que desarrollar prioritariamente.

Con el fin de poder incidir rápidamente, con eficacia y con la perspectiva de conjunto a la que se hacía referencia, en los meses posteriores a su creación, la DGPL adoptaba su organización interna creando tres estructuras.

Con el decreto 220/1980⁴⁶⁷, se creaba el Servei d'Assessorament Lingüístic, dirigido por Isidor Mari. Esta nueva estructura tendría como objetivo el de coordinar las actuaciones de la administración en materia de asesoramiento lingüístico orientado tanto a los entes públicos, como a los privados y más en general a la ciudadanía. El Servei d'Assessorament Lingüístic organizaría los cursos de catalán para adultos, en solitario o en colaboración con los ayuntamientos⁴⁶⁸ y encuadraría en su estructura los cursos ya existentes organizados por la SEDEC⁴⁶⁹, optando por una estrategia de maximización y coordinación de los recursos existentes. La nueva estructura se ocuparía también de organizar el sistema de evaluación oficial de la competencia lingüística de los ciudadanos a través de la creación de la Junta Permanent del Català y se configuraría como referente, conjuntamente con las universidades catalanas y el Institut d'Estudis Catalans, en materia de terminología. Finalmente se ocuparía también de la revisión de los libros de texto escolares, de la actualización del lenguaje administrativo y de la difusión de la normativa y de la gramática aranesa.

Catalunya, Barcelona 1983 pag.12.

⁴⁶⁷ DOGC núm.95, de 19 de noviembre de 1980.

⁴⁶⁸ Sólo en el año académico 1981-1982 fueron organizados un total de 875 cursos, de los cuales 393 para no catalanohablantes y 482 para catalanohablantes. 671 cursos fueron organizados por los servicios territoriales de Barcelona, 55 por los de Girona, 50 por los de Lleida, 80 por los de Tarragona y 19 por los de Tortosa. Véase DEPARTAMENT DE CULTURA: *Llibre blanc de la Direcció General de Política Lingüística*, Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983 p. 33.

⁴⁶⁹ El Servei de l'Ensenyament del Català (SEDEC) fue creado a través del Decreto del 22 de mayo de 1978 por la Generalitat de Catalunya. Esta estructura tenía (y todavía tiene) la finalidad de promover la lengua catalana en el ámbito de la enseñanza. En los primeros años de la transición, se ocupó principalmente de la organización de cursos de reciclaje de catalán para el profesorado. Cabe destacar que el SEDEC había recogido la experiencia y los cuadros que en los años de la dictadura se habían formado dentro de grupos como la Delegació d'Ensenyament de Òmnium Cultural. Su primer responsable fue Joaquim Arenas, que durante muchos años había sido responsable de la DEC de Òmnium Cultural. Véase J. ARENAS i SAMPERE: *Absència i recuperació de la llengua catalana*, Llar del llibre, Barcelona: 1988.

Con el mismo decreto se creaba también el Servei de Normalització de l'Ús Oficial, que sería dirigido, en esta primera etapa, por Miquel Strubell i Trueta. Esta estructura tendría tres objetivos fundamentales.

En primer lugar, impulsar la normalización de la lengua en el uso público, tanto por lo que se refiere a la administración pública (Generalitat, ayuntamientos, servicios públicos... etc.) como más en general en el mundo del comercio, del trabajo y de las profesiones (publicidad, rotulación, gremios, asociaciones, banca, informática, hostelería... etc). La labor del Servei de Normalització de l'Ús Oficial se concretó en la introducción del catalán en los letreros de los edificios oficiales y en los impresos administrativos, en la concesión de subvenciones y ayudas para los comercios que quisieran cambiar la lengua de la rotulación y para la publicidad comercial en lengua catalana.

En segundo lugar, realizaría campañas de sensibilización y información. En este sentido la experiencia probablemente más significativa fue representada por la campaña de sensibilización de *La Norma*⁴⁷⁰, dirigida por Josep Caminal y Joan Granados que llegó en menos de dos años (entre 1981 y 1982) a implicar el 98% de los municipios catalanes⁴⁷¹. Y, finalmente desplegaría una intensa actividad de divulgación, que se concretó en la producción de material audiovisual, en la organización de conferencias y en la publicación de artículos en la prensa.

Poco tiempo después, a través del decreto 296/1980⁴⁷², la estructuración interna de la DGPL se completaba con la creación del Institut de Sociolingüística Catalana, dirigido por

⁴⁷⁰ Emblema de la campaña desarrollada por la Generalitat entre 1981 y 1982 era "La Norma", una niña de diez años interesada en el proceso de normalización del uso de la lengua. No ostante el empeño organizativo demostrado por la DGPL en este campo (se editaron y repartieron casi dos millones y medio de pegatinas, más de medio millón de trípticos explicativos, se instalaron casi cuatromil figuras de cartón de *La Norma* en oficinas públicas, bancos, y centros escolares, se imprimieron más de doscientos mil carteles, se emitieron varios anuncios en la prensa, en la radio y en la televisión, además de publicarse un cómic especialmente diseñado para la campaña) vale la pena destacar como en sede parlamentaria, tanto el PSC como el PSUC, subrayaron críticamente la falta de recursos que la Generalitat había puesto a disposición de la campaña y sobre todo el hecho de que la campaña hubiera sido lanzada antes de la aprobación de la ley de normalización lingüística. Véase el debate parlamentario en el marco de la *Sesión Informativa sobre la Campaña de Normalización Lingüística* celebrada en la Comisión de Política Cultural del Parlament de Catalunya, DSPC, núm.21, sèrie C, 18 de marzo de 1982 págs.303 y ss. A *La Norma* siguieron dos otras campañas de sensibilización de carácter general "El català, cosa de tots" en 1983 y "El català, depèn de vosté" en 1984, que pudo contar también con los medios de comunicación audiovisuales, ya empezadas las emisiones de TV3. A partir de 1985, las campañas de sensibilización de la DGPL se sectorializaron, orientándose hacia el mundo del trabajo, del deporte y del comercio, y se concretaron a través de diferentes proyectos pilotos. En este cuadro, ocupa un lugar destacado la campaña "El català, eina de feina" realizada juntamente a sindicatos y asociaciones empresariales entre 1988 y 1990. Véase M. STRUBELL i TRUETA: "Les campanyes de normalització lingüística de la Generalitat de Catalunya (1980-1990)" en: *Revista de llengua i dret* (1992) núm.18.

⁴⁷¹ A partir de la segunda mitad de 1982 la campaña se realizaría en colaboración con los municipios, a través de la firma de acuerdos sobre la base de los cuales se repartirían los gastos. Los convenios permitirían una coordinación entre la DGPL y las Comisiones de Normalización que se habían ido creando en el ámbito municipal a partir de las primeras elecciones administrativas de 1979 y que, a partir de aquella fecha, habían desarrollado una importante labor de normalización.

⁴⁷² DOGC núm.105, de 7 de enero de 1981.

J.M. Ramon Oliver y que, a partir de 1982, dispondría también de un prestigioso consejo asesor⁴⁷³. A diferencia de las otras dos estructuras, el Institut desarrollaría una labor menos pública, pero por esto no menos importante. Se dotaría de un importante fondo documental, y, además de ser un centro de recogida de material de investigación sobre la lengua catalana producido fuera de la administración, organizaría también significativos proyectos de análisis de campo que se revelarían indispensables a la hora de evaluar los efectos de la política lingüística adoptada.

En verano de 1980, al momento de iniciar los primeros contactos entre las fuerzas políticas para la redacción de una ley de normalización de la lengua, el Consell Executiu, a través de la adopción de algunas medidas reglamentarias y sobre todo de la creación de la DGPL, había ya empezado a trazar un camino de actuación en materia lingüística demostrando una decidida voluntad de protagonismo de las nuevas instituciones.

5.3 El debate y la aprobación de la LNLC

Como recuerda su primera directora, Aina Moll⁴⁷⁴, fue a partir de una iniciativa de la DGPL que se iniciaron los trámites para la redacción de una *ley del catalán* en la primavera de 1980, incluso antes que se aprobaran las normas que regulaban el funcionamiento de la recién nacida cámara catalana. Los contactos activados por la administración se desarrollaron en dos direcciones. Por un lado la DGPL contactó con personalidades del mundo de la cultura y por el otro se empezaron las negociaciones con los grupos parlamentarios⁴⁷⁵.

El resultado de estas consultas y de estas reuniones confluyó en un primer articulado, elaborado por la Conselleria de Cultura. El texto, mecanografiado sobre papel oficial del Departament de Cultura, fue filtrado a la prensa y publicado en el verano de 1980.

⁴⁷³ Con la Orden de 12 de julio de 1982, se nombraban los integrantes de la estructura: Antoni Maria Badia i Margarit, Lluís Olivella i Cunill, Modest Reixach i Pla, Miguel Siguan i Soler y Francesc Vallverdú i Canes. El Institut sería presidido por Aina Moll en calidad de máximo dirigente de la DGPL.

⁴⁷⁴ A. MOLL i MARQUÉS: "Els tràmits preliminars de la redacció de la LNLC" en: *Revista de llengua i dret* (1984) núm. 3 págs.4-7.

⁴⁷⁵ La directora de la DGPL describe minuciosamente los trámites seguidos en esta fase preliminar. En la primera reunión, celebrada el 9 de junio de 1980 intervinieron la misma Aina Moll, Max Cahner (Conseller de Cultura), S. Blasi (Director General de Enseñanza Primaria), A. Manent (Director General de Actividades Artísticas y Literarias), J. M. Ainaud de Lasarte, A. M. Badia i Margarit, A. Bassols, M. Boix, J. Colomines, A. Comas i Pujol, P. Cuxart, J. Molas, J. Nadal, B. Pellicer, G. Puig, J. M. Puig Salellas, M. Reizach, I. Riera, S. Serrano, M. Strubell i Trueta, J. Triadú, F. Vallverdú, R. Vergés, J. M. Vilaseca y M. Vilar. Con esta reunión se confirmó la necesidad de redactar una ley de normalización lingüística. Después se crearon dos grupos de trabajo: uno integrado por sociolingüistas (como A. Moll, Aracil, Badia i Margarit, Vallverdú, Puig) y el otro por juristas a la vez que se empezaron contactos directos con los grupos parlamentarios. Véase A. MOLL i MARQUÉS: "Els tràmits preliminars de la redacció de la LNLC" en: *Revista de llengua i dret* (1984) núm. 3 págs.4-7.

El hecho de que se presentara en un papel oficial dio lugar a diferentes interpretaciones sobre su naturaleza: ¿se trataba de un documento de trabajo preliminar o constituía el texto del anteproyecto de ley que el Consell Executiu iba a presentar al Parlament para su aprobación?

En merito a esta cuestión evidentemente ha habido, según la orientación de las distintas fuerzas políticas, opiniones bien diferentes. Los socialistas, que negaban el carácter unitario de la propuesta, lo consideraron un golpe de mano de la Conselleria de Cultura que “en l'eufòria inicial del govern Pujol” había tomado la iniciativa de redactar un anteproyecto con la colaboración de algunos sociolingüistas y juristas y que “va ser explicat en línies molt generals als grups polítics i que, per això, considerava ‘unitari’”.⁴⁷⁶

Por parte de la Conselleria y de la DGPL se remarcaba al contrario el carácter unitario pero en todo caso preliminar del texto redactado, que constituía de hecho un documento de trabajo susceptible de ser modificado⁴⁷⁷.

Dejando de lado un difícil cuanto infructuoso intento de reconstrucción de las intenciones de cada una de las partes implicadas en aquella polémica, resulta más interesante centrar la atención sobre los efectos de aquella confrontación dialéctica.

La primera y más evidente consecuencia del conflicto que se abrió en torno al articulado redactado en el verano de 1980 fue la decisión por parte de la ejecutiva del PSC de decantarse por la necesidad de participar activamente en la redacción de la nueva ley, cuando hasta aquel momento los socialistas catalanes se habían demostrado más bien convencidos de la inutilidad de confiar a un instrumento legal básico del parlamento catalán la implementación del art.3 EAC y, en cambio, partidarios de la conveniencia de realizar el proceso de normalización a partir de normas de carácter reglamentarios.

Y el segundo efecto fue la decisión, por parte del Consell Executiu de tramitar la nueva ley buscando no sólo el consenso sino también la participación activa de la mayoría de las fuerzas políticas en el Parlament. El nuevo reglamento de la cámara catalana, aprobado en julio de 1980, ofrecía los instrumentos adecuados para conseguir este fin. El art.108, establecía que por las leyes consideradas básicas – esto es, de desarrollo del mandato estatutario –, la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos grupos parlamentarios (o de una quinta parte de los diputados) podía decidir que una iniciativa legislativa fuera llevada a

⁴⁷⁶ Véase las declaraciones de Marta Mata en PSC: *Els socialistes i la llengua*, PSC Barcelona:1984, p.59

⁴⁷⁷ A propósito de la cuestión, unos años más tarde Aina Moll afirmaba: “el text fou tramès a principis de setembre als representants dels grups parlamentaris, senyors Colomines, Ainaud, Ribó, Armet, Casanovas y Carreras de Nadal, amb la proposta d'un canvi d'impressions finals; i també, amb caràcter confidencial, a tots els qui havien pres part a la reunió del dia 9 de juny, i als qui havien participat, de manera permanent o esporádica, en els grups de treball, per tal que tots poguessin aportar-hi llurs suggeriments”. Véase A. MOLL i MARQUÉS: “Els tràmits preliminars de la redacció de la LNLC » en: *Revista de llengua i dret* (1984) núm. 3 p.7.

cabo por el conjunto de los grupos parlamentarios. Además, una ley tramitada según este proceso, para ser aprobada hubiera tenido que ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados.

Una ley que tuviera como objeto desarrollar el art.3 del Estatuto evidentemente cumplía con los requisitos pedidos por el art.108 y en septiembre de 1980 se procedía al nombramiento de la Comisión de Política Cultural, integrada por representantes de todos los grupos. Este fue finalmente el órgano que tuvo el cometido de redactar el nuevo texto legislativo.

Los trámites que llevaron a la aprobación de la Ley de Normalización Lingüística fueron los más largos de la historia parlamentaria reciente del país. Pero el carácter compartido que asumiría el proceso de aprobación de la nueva ley constituiría también el instrumento más válido para que la Generalitat pudiera poner en marcha un proceso de normalización incisivo.

Poco después se pudo apreciar concretamente la validez de la elección de los parlamentarios catalanes, cuando el intento de golpe de estado del febrero de 1981, las primeras fases de la concertación autonómica y las primeras señales de una cierta resistencia al proceso de normalización que se habían empezado a cristalizar en iniciativas como el *Manifiesto de los 2300*⁴⁷⁸, reafirmaron la necesidad de construir en torno al tema de la lengua un consenso lo más sólido posible.

La Comisión de Cultura del Parlament de Catalunya, empezaría sus trabajos en octubre de 1980 y, constituida una Ponencia⁴⁷⁹, ésta trabajaría hasta el 23 de junio de 1981, día en que remitió a la mesa un texto articulado titulado *Proposició de Llei de Normalització Lingüística en Catalunya*⁴⁸⁰. Junto a la *Proposició*, remitiría también los votos particulares formulados por los partidos, que en el caso del PSC, como se verá, constituyeron un verdadero texto alternativo.

⁴⁷⁸ Poco menos de un mes después del intento de golpe de estado del 23-F, el periódico *Diario 16* publicaba un manifiesto titulado "Por la igualdad de los derechos lingüísticos en Cataluña" con el cual, un supuesto grupo de 2300 profesionales e intelectuales residentes en Catalunya alertaba la población sobre los peligros de postergación de la lengua castellana en el Principat. Véase *Diario 16*, 12 de marzo de 1981.

⁴⁷⁹ La Ponencia de la Comisión de Política Cultural fue nombrada el 16 de octubre de 1980 y era integrada por J. M. Ainaud de Lasarte y Joan Colomines i Puig (CiU); J. González Navas y M.A. Mata i Garriga (PSC); T.E. Calzada i Isern y Xavier Folch i Recasens (PSUC); A. Planasdemunt i Gubert i A. Cañellas i Balcells (Centristes de Catalunya); M. Casanovas i Guerri y F. Vicéns i Giralt (ERC) y F. Hidalgo Gómez (andalucista, no adscrito).

⁴⁸⁰ BOPC núm.39, 6 de julio de 1981.

Entre el otoño de 1980 y el junio de 1981, todas las fuerzas políticas habían presentado como material de trabajo diversos documentos que evidenciaron los puntos de partida de cada grupo al abordar la cuestión lingüística⁴⁸¹.

En general, se puede decir que las opciones presentadas por los partidos se podrían dividir en tres grandes bloques, correspondientes a las propuestas presentadas por los tres mayores partidos, entorno a los cuales se dislocarían a lo largo del proceso de redacción las restantes fuerzas políticas.

En primer lugar, CiU asumiendo como propio el texto preparado por la Conselleria en la primavera de 1980 (conocido en la prensa con el nombre de *Esborany*⁴⁸²), abogaba por un modelo inspirado en la "Carta de la lengua francesa" aprobada en Québec en 1977, aunque convenientemente adoptado a las circunstancias jurídico-constitucionales del estado español. El modelo propuesto por la coalición nacionalista y aceptado en sus líneas generales por ERC, si bien respetaba escrupulosamente los derechos de todos los ciudadanos de Catalunya a optar por una de las dos lenguas oficiales en las relaciones con la administración pública, primaba una cierta aplicación del principio de territorialidad y situaba claramente el catalán en posición predominante en todos los ámbitos de la vida pública. En la óptica de profunda y rápida "recatalanización" del país que informaba todo el programa de gobierno del ejecutivo encabezado por Jordi Pujol, el borrador presentado preveía unos planes de actuación incisivos en distintos ámbitos y que en ningún caso superaban los cinco años de duración. Finalmente, el texto incluía un capítulo dedicado a las sanciones por incumplimiento de la ley, que se desarrollarían a partir de normas reglamentarias. La previsión de la posibilidad de imponer sanciones, que diferenciaba profundamente el modelo defendido por CiU de todos los otros, denotaba una clara voluntad por parte nacionalista de reemprender las reivindicaciones que estas fuerzas habían sostenido y finalmente abandonado a lo largo de la discusión constituyente y estatutaria. En este sentido, la vuelta a los planteamientos que habían parecido definitivamente derrotados con la aprobación del Estatut se tiene evidentemente que relacionar con la situación política de 1980, en que las fuerzas nacionalistas podían contar

⁴⁸¹ En la primavera de 1980 aparecía el *Esborany* de la Conselleria de Cultura, rápidamente adoptado como texto por el grupo parlamentario de CiU; en julio el PSUC presentaba a la prensa su documento "Criteris per a un Estatut de la llengua catalana"; en otoño aparecían los dos documentos socialistas "Principis respecte a la llengua a Catalunya" y "Projecte de llei sobre l'ús del català"; en noviembre el Grupo Andalucista aportaba a la Ponencia su proyecto de "Ley del uso lingüístico en Cataluña"; en diciembre ERC presentaba un articulado titulado "Llei de normalització de l'ús del català"; en febrero de 1981 el Grupo de Centristes de Catalunya presentaba el texto de su "Proposició de llei sobre l'ús lingüístic a Catalunya". Archivo personal Joan Colomines i Puig, Barcelona.

no sólo con un mayor número de votos sino que sobre todo con el control de la principal administración del país.

En segundo lugar, el PSUC aportaba a la Comisión un documento titulado *Criteris per a un Estatut de la lengua catalana*. El documento, cuyo máximo inspirador fue el sociolingüista Francesc Vallverdú y que fue presentado a la prensa en julio de 1980,⁴⁸³ abogaba por un modelo basado en un principio de "territorialidad atenuada". Mientras se garantizaban integralmente los derechos individuales en ámbito lingüístico de todos los ciudadanos, se afirmaba que el eje en torno al cual tenía que girar la política de normalización lingüística tenía que ser el segundo punto del art.3, que al establecer que "el idioma catalán es el oficial en Catalunya", confería a la lengua catalana una "prioridad oficial específica"⁴⁸⁴.

Dos elementos entre otros parecen caracterizar claramente la propuesta comunista. Por un lado la idea que el objetivo último del proceso de normalización sería la asunción del catalán como lengua común de toda la población. Y por el otro, que, mirando a la situación sociolingüística del país, este objetivo sería alcanzable sólo a través de un compromiso total y absoluto por parte de la administración pública. La propuesta comunista, si bien tenía varios puntos en común con el texto del *Esborrany*, sobre todo en mérito a los objetivos últimos del proceso de normalización (una preeminencia clara de la lengua catalana), difería sensiblemente de éste en mérito a los medios para alcanzarlos. Si bien se preveían, así como en el documento nacionalista, unos plazos para la catalanización (sobre todo con referencia a la administración), se rechazaba rotundamente la posibilidad de imponer sanciones. En cambio, se abogaba firmemente por la voluntariedad del proceso de *catalanització*, rechazando cualquier medida coercitiva y apostando por el hecho de que los poderes públicos crearan las condiciones porque el conocimiento del catalán fuera una "obligación libremente asumida" por parte de los ciudadanos del país.

La posición socialista, finalmente, en esta primera fase fue definida por diferentes documentos, que, como se verá, confluirán en julio de 1981 en el voto particular a la totalidad presentado a la *Proposició de Llei de Normalització Lingüística en Catalunya*, que constituye un verdadero texto alternativo al trabajo de la Ponencia.

⁴⁸² Es posible consultar el texto completo del *Esborrany de Proposició de Llei sobre l'ús lingüístic a Catalunya preparat per el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya* en: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm.8-9, págs. 177-187.

⁴⁸³ El documento, era fruto del trabajo de un amplio grupo de militantes y parlamentarios del PSUC encabezado por Rafael Ribó y X. Folch y coordinado por el mismo Francesc Vallverdú, fue presentado en una rueda de prensa el 17 de julio de 1980. Es posible consultar el texto en: *Nous Horitzons* (1980) núm. 65 pág. 37-42.

⁴⁸⁴ "Criteris per a un Estatut de la llengua catalana", Preámbulo. En: *Nous Horitzons* (1980) núm. 65 p.38.

El primer documento, titulado *Projecte de Llei sobre l'Ús del Català* (y más conocido con el nombre de "Llei de la Lengua") fue redactado por el mismo grupo parlamentario a partir de las aportaciones de los juristas Ventura Pellicer, Tomás Pou y Antoni Milián, y remitido a la Comisión de Política Cultural al empezar los trámites de redacción de la Ley. La posición socialista se completaría posteriormente con un preámbulo fruto de un documento más general, titulado *Principis respecte a la llengua catalana* y de los acuerdos tomados en sede de Consejo Nacional en abril de 1981 que dieron vida al documento *Bases per a una política lingüística*⁴⁸⁵.

Pero otro texto que contribuye en manera determinante a definir la posición socialista en materia de política lingüística es representado por la *Proposición no de ley sobre el tratamiento de la lengua en la enseñanza no universitaria*, presentada en el marzo de 1981 y sucesivamente rechazada⁴⁸⁶ por la cámara catalana.

Analizando el conjunto de las propuestas del PSC, dos elementos parecen particularmente interesantes.

En primer lugar la tendencia a querer una ley de normalización substancialmente genérica, que mientras regulaba detalladamente los derechos lingüísticos personales, y de hecho se configuraba como una normativa de protección de los derechos lingüísticos individuales, dejaba deliberadamente muchos aspectos por concretar (la rotulación, los usos lingüísticos en las relaciones laborales y en los servicios públicos...) en la convicción que el instrumento reglamentario fuera más adecuado, por eficacia y versatilidad, para incidir sobre una realidad diversa y dinámica como la lingüística.

En segundo lugar, si bien los objetivos explícitos de la normativa propuesta eran el fomento del uso del catalán por parte de todos los ciudadanos, la efectividad de la presencia de la lengua en la administración pública, la normalización del catalán en los medios de comunicación y la extensión de la competencia lingüística de los ciudadanos, éstos objetivos se concebían como insertados en un marco más general, delimitado y condicionado en todo momento por la exigencia de que el proceso de normalización se desarrollara con todas las garantías de que no se llegara a producir ningún conflicto por

⁴⁸⁵ Los primeros dos se pueden consultar en el Archivo personal Joan Colomines i Puig, Barcelona y en PSC: *Els socialistes i la llengua* Barcelona: 1984 pág. 47-52. El tercero es posible consultarlo en PSC: *Els socialistes i la llengua* Barcelona: 1984 pág. 3-6.

⁴⁸⁶ BOPC núm.24, 14 de marzo de 1981. Por las enmiendas presentadas por los demás grupos parlamentarios véase: BOPC núm.28, 13 de abril de 1981, y por el debate y el rechazo DSPC núm.55, 14 de mayo de 1981. La propuesta fue rechazada gracias a los votos conjuntos de ERC, CiU y Centristes de Catalunya. El PSUC había votado a favor después que el PSC había aceptado algunas enmiendas, la más importante de las cuales se refería a la posibilidad de crear agrupaciones puntuales o grupos clases separados por razones de lengua con el fin de asegurar las mejores condiciones para el progreso lingüístico de todos los infantes, posibilidad que el documento inicial presentado por el PSC excluía.

razones de lengua. En este cuadro se ha de insertar la constante preocupación socialista por los usos lingüísticos en el campo de la enseñanza. El PSC se declaraba así rotundamente contrario a la creación de dos redes escolares separadas por razones de lengua, argumentando que provocaría una fractura social irreparable.

La posición socialista, verosímilmente derivaba de una tendencia a valorar más la situación sociolingüística del país que la conveniencia política y la efectividad de establecer una normativa que fijara objetivos definidos de catalanización a breve o a medio término.

Esquemmatizando, se podría decir que eran cuatro las cuestiones claves en torno a las cuales parecían dividirse o encontrarse las tres grandes fuerzas políticas. CiU y el PSC muchas veces en posiciones contrapuestas, encontrándose el PSUC de alguna forma en una posición intermedia.

En primer lugar, como ya se apuntó anteriormente, el primer elemento conflictivo era representado por la misma concepción de la lengua. Si para el *Esborrany* la lengua era el “símbol i salvaguarda de una comunitat i constitueix un dels vincles més importants d’unió entre els seus membres, i el signe més visible de identitat”,⁴⁸⁷ para el PSC el catalán había sido la lengua de formación de Catalunya y que debía ser “instrument d’unificació del poble treballador de Catalunya”⁴⁸⁸. El texto del PSUC aceptaba en parte las tesis del *Esborrany* al afirmar que a través de la lengua se establecía la identidad nacional y se expresaba la pertenencia a una cultura diferenciada, pero ratificaba de manera indirecta el valor funcional del idioma en el momento en que afirmaba que “preocupar-se per la sort de la llengua (...) és tant com interessar-se per un dels components principals del que modernament es coneix per ‘qualitat de vida’”.⁴⁸⁹

En segundo lugar, otro elemento de discrepancia era representado por el juicio en torno a la situación de la lengua catalana. Respecto a este tema las posiciones de partida convergentes y socialistas parecen desvelar un enfoque analítico totalmente diferente. En el *Esborrany*, se subrayaba como el catalán había sido la lengua oficial en Catalunya a partir de su formación y que había dejado de serlo en 1714 como consecuencia de la aplicación del derecho de conquista. La precariedad de la situación del catalán se agravó definitivamente en 1939 “amb l’imposició de l’oficialitat única del castellà i el bandejament del català de l’escola i de tot ús públic”.⁴⁹⁰ A causa de esta situación, el pueblo catalán que “s’ha

⁴⁸⁷ Preámbulo del “Esborrany de proposició de llei sobre l’ús lingüístic a Catalunya”, en *Quadern d’Allibrament* (1984) núm. 8-9 p.177

⁴⁸⁸ Véase “Bases...” cit. en: PSC: *Els socialistes i la llengua* Barcelona: 1984 p.6.

⁴⁸⁹ Véase “Criteris per a un Estatut de la llengua catalana”. En: *Nous Horitzons* (1980) núm. 65 p.38.

⁴⁹⁰ Véase “Esborrany de proposició de llei sobre l’ús lingüístic a Catalunya”. Preámbulo. En: *Quadern d’Allibrament* (1984) núm. 8-9 p.177.

mantingut fidel a la seva llengua, que ha restat l'instrument únic de comunicació reconegut com a propi a nivell familiar i de relació no oficial",⁴⁹¹ no ha podido aprender el catalán y no ha podido ofrecer el conocimiento de la lengua a los inmigrantes que han visto así dificultada su integración.

La análisis socialista, en cambio, mutaba totalmente el punto de partida de la reflexión en torno a este tema, centrándose en la situación actual de la lengua, que definía como precaria, caracterizada principalmente por su ausencia de los ámbitos de uso público, en la escuela, en los medios de comunicación social⁴⁹². A la hora de definir las causas de la situación de la lengua de los primeros años 80, el análisis del PSC se demostraba más sistemático y complejo que el conducido por los nacionalistas. Cinco eran, en opinión de los socialistas catalanes, las causas principales de la difícil situación lingüística vivida por el país. En primera instancia, y coincidiendo con el análisis nacionalista, la pérdida de las libertades nacionales en 1714 y el establecimiento de la dictadura franquista en 1939. En segunda instancia, la introducción del sistema escolar obligatorio, totalmente en lengua castellana, en el siglo XIX. En tercera instancia, la llegada de una fuerte corriente migratoria a lo largo de todo el siglo XX y la imposibilidad, a causa de la dictadura, de ofrecer estructuras que hicieran posible una adecuada "incorporación y aportación" a la sociedad catalana de los recién llegados. En cuarta instancia, el decidido aumento de la presencia en Catalunya de un alto número de funcionarios castellanohablantes durante el franquismo. Y, finalmente, la incontenible irrupción de los medios de comunicación de masas, integralmente en castellano.⁴⁹³

Así, si bien los dos grupos políticos más numerosos parecían coincidir en indicar algunas de las causas de la situación lingüística del país (pérdida de las libertades nacionales, falta de estructuras políticas, sociales y culturales para enfrentarse a la gran inmigración) lo que cambiaba era sustancialmente el orden de importancia y la relevancia atribuidas a cada una de ella. Mientras para los nacionalistas las causas de la situación lingüística del país parecían tenerse que buscar en un pasado lejano, los socialistas se decantaban por dar centralidad en su razonamiento a las causas más cercanas en el tiempo, de alguna forma todavía presentes y operantes en la sociedad catalana.

En tercer lugar, otro elemento de disensión era representado por los objetivos de la normalización. Respecto a este tema, el análisis de CiU y el del PSUC parecían sustancialmente coincidir. Evidentemente había diferencias significativas entre las dos

⁴⁹¹ *Ibidem*

⁴⁹² Véase "Bases.." cit. en: PSC: *Els socialistes i la llengua* Barcelona: 1984 p.4-5.

⁴⁹³ *Ibidem*

propuestas: el modelo nacionalista se basaba sobre un principio de territorialidad casi absoluta (a la "quebequesa"), y el proyecto comunista se centraba explícitamente sobre una territorialidad "atenuada", que contemplaba la persistencia de un bilingüismo derivado no solo del imperativo constitucional y estatutario sino también de la situación lingüística real del país. Pero ambos coincidían en la idea que el objetivo último de la normalización sería una catalanización⁴⁹⁴ - más o menos profunda, más o menos rápida - libremente asumida por la sociedad. El esquema final al cual llegaban los dos proyectos era prácticamente el mismo: el catalán lengua oficial, preeminente y común de los catalanes (independientemente de su origen), y el castellano segunda lengua de los ciudadanos y lengua de comunicación con los órganos del estado⁴⁹⁵.

Las propuestas del PSC, en cambio parecían partir de otros presupuestos. Renunciando ya de entrada a fijar objetivos de catalanización (y con ellos plazos, y, evidentemente posibilidad de establecer sanciones) indicaban genéricamente en el hecho de que "la lengua catalana torni a ser instrument de reconstrucció nacional" el objetivo a alcanzar.⁴⁹⁶ En esta óptica, la ley y, con ella el conjunto del proceso de normalización, tendría que ceñirse estrictamente al dictado estatutario y configurarse como un instrumento para alcanzar "la igualtat plena de les llengües catalana i castellana quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya"⁴⁹⁷

Y finalmente, el último punto de desacuerdo entre tres mayores partidos catalanes era representado por la estrategia de la normalización. Respecto a este último tema se pueden apreciar diferencias importantes entre los tres proyectos presentados. El *Esborany*, no obstante reconociera en más de un caso una cierta flexibilidad, concebía la ley como un instrumento en cierta medida imperativo para la catalanización, incluyendo plazos

⁴⁹⁴ En el texto del preámbulo del *Esborany* preparado por el Departament de cultura de la Generalitat de Catalunya se puede leer: "En l'actual situació de fet de Catalunya, amb un ús públic del castellà absolutament majoritari i un nombre molt considerable de ciutadans castellanoparlants, es fa necessari un procés de catalanització, lliurement assumit per la comunitat catalana, orientat per una legislació que, tot assenyalant com a objectiu ineludible que el català arribi a ésser la llengua comuna dels ciutadans de Catalunya independentment de llur origen, assegurí el respecte de les altres llengües que hi són parlades, especialment del castellà, que pel seu caràcter de llengua oficial de tot l'Estat i de llengua materna d'una bona part dels actuals ciutadans del país, es constitueix en segona llengua de Catalunya; i així mateix que determini un ritme de progrés adequat a les circumstàncies socioculturals". Véase "Esborany de proposició de llei sobre l'ús lingüístic a Catalunya". Preámbulo. En: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm. 8-9 p.178.

⁴⁹⁵ En este sentido el documento comunista parece coincidir de manera evidente con los planteamientos nacionalistas: "El reconocimiento de estos derechos lingüísticos [los derechos lingüísticos personales N.d.R.], y su garantía no pueden entrar en contradicción con el hecho de que, de acuerdo con los objetivos de la catalanización, los ciudadanos de Catalunya, sea cual sea su origen étnico o cultural, sea cual sea su lengua habitual, lleguen a poderse expresar en catalán, participen plenamente en una sociedad catalana y admitan el catalán como lengua comuna". Véase: "Criteris per a un Estatut de la llengua catalana". En: *Nous Horitzons* (1980) núm. 65 p.39.

⁴⁹⁶ Véase "Principis respecte a la llengua a Catalunya", base 1. Archivo Personal Joan Colomines i Puig, Barcelona.

determinados para la capacitación lingüística de los funcionarios y incluso imaginando sanciones para los infractores de la Ley⁴⁹⁸. El texto del PSUC, si bien aceptaba la idea de que la ley fuera un instrumento válido y utilizable para la catalanización, y se pronunciaba directamente sobre la posibilidad de fijar plazos a cumplir por la administración, rechazaba rotundamente la idea de poder imponer, por vía legal o reglamentaria cualquier tipo de sanción. El PSC, yendo todavía más allá, y tratando directa y polémicamente el tema de las sanciones subrayaba como el problema de la lengua a lo largo de la historia "s'ha resolt per la força bruta, o la força de l'inèrcia, o la força de la tècnica o la força del nombre, però força sempre" y que "no és doncs per la via de les sancions punitives sinó per la via de la sanció popular de la acció de la Generalitat" que sería posible cumplir con el histórico compromiso de la recuperación de la lengua⁴⁹⁹.

Después de unos primeros meses de intenso trabajo,⁵⁰⁰ en los cuales se confrontaron dialécticamente las diferentes propuestas de las fuerzas políticas, la Ponencia presentaba, junto a los votos particulares sostenidos por los partidos, un primer texto oficial de *Proposición de Ley de Normalización Lingüística en Catalunya*.⁵⁰¹ Era el 23 de junio de 1981.

Este documento, en 5 títulos 37 artículos y 5 disposiciones transitorias, representaba una primera síntesis de las propuestas de los diferentes partidos. En línea general, se puede afirmar que confirmara una cierta orientación territorialista, propia – en sus diferentes versiones – de los planteamientos nacionalistas y comunistas, aunque más contenida por la necesidad de un acercamiento a las posturas del PSC. Mientras se incorporaban plenamente el planteamiento socialista en mérito a las causas de la situación de la lengua catalana y se garantizaban plenamente los derechos lingüísticos individuales, se seguía apostando claramente por una predominancia del catalán en el conjunto de las relaciones sociales. Con respecto a los primigenios textos aportados por el PSUC y CiU, se reducían los ámbitos en los cuales se regulaban imperativamente los usos lingüísticos (desaparecían las referencias a la lengua en las relaciones laborales, en las asociaciones civiles...) y sobre todo desaparecía

⁴⁹⁷ Véase "Projecte de llei sobre l'ús del català" art.1.1. Archivo Personal Joan Colomines i Puig, Barcelona.

⁴⁹⁸ En concreto, se trata del Capítulo V del texto, formado por los artículos 22 y 23. Según el art.22 "1. L'òrgan competent del Govern de la Generalitat, de ofici o en virtut de denúncia, obrirà l'expedient que correspongui, en ocasió d'actes que infringeixin aquesta llei i la normativa que la desenvolupi i complementi. 2. La responsabilitat podrà exigir-se tant pels actes positius contraris als preceptes vigents, com per les omissions, quan la llei obligui a tenir una actuació determinada". Y, según el art. 23: "Mentre el Parlament de Catalunya no legisli sobre la matèria, la incoacció, instrucció, i resolució del expedient, i la sanció disciplinària que se'n derivi, s'ajustarà subsidiàriament al que estableix la normativa legal vigent". Véase "Esborrany de proposició de llei sobre l'ús lingüístic a Catalunya" en: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm. 8-9 p.187.

⁴⁹⁹ Véase "Principis respecte a la llengua a Catalunya", base 6, cit.

⁵⁰⁰ Entre el noviembre y el julio de 1981, la Ponencia celebró 27 reuniones.

⁵⁰¹ BOPC núm. 39, 6 de julio de 1981.

por completo el capítulo, en un primer momento querido por CiU, dedicado a las infracciones.

Vale la pena recordar que no obstante siguieran en pie algunos importantes motivos de desacuerdo entre las fuerzas políticas, el texto de la Ponencia nació en un clima bien diferente respecto al que había caracterizado las polémicas del verano de 1980 y las primeras reuniones de la Comisión.

La experiencia del 23-F, y el miedo a una involución autoritaria y antiautonómica hizo que todos los partidos, si bien no renunciaran a la defensa (a veces incluso intransigente) de sus convicciones,⁵⁰² encararan la discusión con un espíritu de consenso, en la convicción que polémicas demasiado duras acabarían perjudicando el futuro de la lengua catalana en su conjunto, independientemente del modelo de normalización que finalmente se adoptaría. En este contexto, se puede afirmar que el 23-F, y la presentación del *Manifiesto de los 2300* representen una cesura clara con respecto a los mismos métodos de actuación de la Ponencia.

En un primer momento, juntamente a la presentación del texto de la *Proposició*, fueron presentados un total de 17 votos particulares.

En este contexto, destaca el voto particular del PSC, que de hecho representaba un verdadero texto alternativo. Sobre los contenidos del texto ya se ha dado noticia al analizar las propuestas socialistas, aunque con respecto a los primeros documentos presentados por el PSC se aprecia una cierta voluntad de salir de la lógica de la ley de protección para lanzarse en un proyecto más estructurado y complejo en el cual los objetivos *positivos* de extensión del uso y de la competencia lingüística ocupaban un lugar más destacado, y se configuraban como alcanzables a partir de un compromiso intenso y integral de la administración. Parece interesante apuntar que, no obstante el texto de la Ponencia recogiera algunas de las reivindicaciones expresadas por los socialistas a lo largo de los debates (reformulación del preámbulo con referencia a las causas, algunas matizaciones con referencia a la enseñanza, la exigencia de una planificación lingüística por parte de la administración autonómica, la participación de los municipios en las tareas de normalización...), estos últimos consideraron la aproximación a sus posiciones substancialmente insuficiente y fueron el único partido que tomó la decisión de confiar sus reivindicaciones no a unas enmiendas parciales sino a un texto alternativo, manifestando

⁵⁰² El caso del conflicto en mérito a los usos lingüísticos en la enseñanza no universitaria que llevó a la presentación de la *Proposición no de ley sobre el tratamiento de la lengua en la enseñanza no universitaria*, presentada en el marzo de 1981 por el PSC es la prueba más evidente de ello.

una divergencia significativa con respecto al propio planteamiento de fondo hecho por el texto de la Ponencia.

De los otros 16 votos particulares, nueve fueron presentados por el diputado andalucista Francisco Hidalgo, y se referían a varios artículos de la *Proposició* relativos a los objetivos generales de la Ley, a los usos lingüísticos en la administración y en las empresas de carácter público, y a la enseñanza. En general, se puede decir que las propuestas de modificación presentadas por el diputado andalucista tendían a rebajar al máximo el potencial programático de la ley en cuanto instrumento de transformación de la situación lingüística del país para convertirlo en un instrumento meramente regulador de los derechos lingüísticos individuales.

Las otras siete enmiendas, en su enorme mayoría⁵⁰³, se referían al art.17, que dictaba los principios generales en mérito a la presencia de las dos lenguas en el sistema formativo no universitario. Ya se vio como, a lo largo de la primavera de 1981⁵⁰⁴, el tema había sido posiblemente el elemento más conflictivo y había llevado el PSC a activar trámites parlamentarios con el objetivo de provocar un posicionamiento claro de todos los grupos.

La *Proposició* establecía en este sentido cinco principios básicos.

En primer lugar, establecía que la lengua catalana era la lengua propia de la enseñanza no universitaria, aunque quedaba garantizada para todos los niños la posibilidad de recibir la primera enseñanza en su lengua habitual. La administración, además, se comprometía formalmente a poner los medios para que todos los alumnos pudieran adquirir una competencia suficiente, en lengua catalana, que les permitiera utilizarla, en el futuro, como vehículo de aprendizaje.

En segundo lugar establecía que, atendiendo a la voluntad de los padres o de los tutores, y la situación sociolingüística de las distintas realidades, era posible realizar una excepción al primer principio.

En tercer lugar afirmaba que, tanto la lengua catalana, como la lengua castellana serían en todo caso asignaturas obligatorias en todos los ciclos formativos pre-universitarios.

En cuarto lugar el texto obligaba a que todos los infantes, al finalizar los estudios básicos, pudieran utilizar normalmente y correctamente ambas lenguas.

Y, finalmente, establecía que la Administración tendría que evitar que los alumnos fueran separados en centros diferentes por razones de lengua.

⁵⁰³ Cuatro presentadas por CiU, una por ERC y 2 por el PSUC. Todas, menos dos de CiU, se referían al art.17 de la *Proposició*, relativo a los usos lingüísticos en la enseñanza no universitaria.

⁵⁰⁴ La polémica superó ampliamente los límites del aula parlamentaria y se desarrolló también en los medios de comunicación. Véase M. MATA: "Una escola o dues escoles?" en *AVUI* 20 de mayo de 1981 y F. VICENS: "Una escola, però catalana" en *AVUI*, 22 de mayo de 1981.

El resultado del trabajo de la ponencia había sido un compromiso que había intentado armonizar el principio de catalanización de la enseñanza, el respeto de los derechos lingüísticos de los alumnos en la primera educación y la existencia - aunque configurada como excepción - de un explícito derecho de opción de la lengua vehicular por parte de los padres, lo cual significaba indirectamente la posibilidad de construir una doble red escolar.

Pero la solución encontrada, a pesar de que había costado casi un año de difíciles negociaciones, parecía haber satisfecho finalmente sólo ERC y Centristes de Catalunya⁵⁰⁵.

CiU, defendiendo su opción para un modelo de separación lingüística, reclamaba la supresión de las normas relativas al deber de la administración de garantizar para todos los alumnos los medios para poder utilizar el catalán como lengua de aprendizaje, y, en línea con el mismo razonamiento, de la norma que comprometía la Generalitat a evitar una separación del alumnado por centros.⁵⁰⁶

El PSUC, en cambio, pedía la desaparición de la norma que permitía la excepción al principio según el cual el catalán era la lengua propia de la enseñanza no universitaria, y, consecuentemente la posibilidad de crear un sistema escolar integralmente en castellano. Además, pedía la introducción de un nuevo párrafo que comprometiera la administración a la creación de condiciones para una progresiva y generalizada extensión del uso del catalán como lengua vehicular⁵⁰⁷. El PSC, yendo todavía más allá, no sólo secundaba en el mérito las críticas comunistas al texto, sino que pedía un compromiso explícito para evitar la separación de los alumnos incluso en aulas diferentes (modalidad que, indirectamente, el PSUC aceptaba)⁵⁰⁸.

Del primer *round* parlamentario, la *Proposició* salía fundamentalmente dejando dos graves problemas irresueltos.

En primer lugar, como se vio, dejaba abierto un conflicto significativo en mérito a un tema central como el modelo lingüístico escolar. CiU, ERC⁵⁰⁹ y Centristes de Catalunya, propugnaban un sistema de separación lingüística y PSUC y PSC, aunque con algunas diferencias significativas entre ellos, abogaban por un sistema de conjunción lingüística y

⁵⁰⁵ Los ponentes centristas no presentaron ningún voto particular al título relativo a la enseñanza y los republicanos presentaron un único voto particular relativo al art.17.2, de carácter substancialmente sintáctico.

⁵⁰⁶ Véase BOPC núm. 39, 6 de julio de 1981 p.1151

⁵⁰⁷ Ibidem p.1152.

⁵⁰⁸ El art.17.5 establecía lacónicamente que "L'administració ha de mirar d'evitar que els alumnes siguin separats en centres diferents per motius de llengua". BOPC núm. 39, 6 de julio de 1981.

⁵⁰⁹ Si bien en el primer proyecto presentado por ERC la posibilidad de realizar la enseñanza en castellano (y, consecuentemente, la creación de dos redes escolares) figuraba como una medida explícitamente provisional y por esto encuadrada en una disposición transitoria, válida mientras subsistiera "la actual situació sociolingüística", finalmente los ponentes republicanos optaron por dar apoyo al redactado propuesto por CiU. Véase ERC: "Llei de Normalització de l'ús del català", diciembre 1980, Disposición Transitoria Tercera. Archivo personal Joan Colomines i Puig, Barcelona.

por la construcción de una única red escolar. La confrontación con respecto a este tema ya se había manifestado en marzo de 1981, cuando el grupo socialista había presentado su *Proposición no de ley sobre el tratamiento de la lengua en la enseñanza no universitaria*. Después de cuatro meses de intenso trabajo dentro de la Ponencia, las posiciones de los dos bandos parecían todavía muy lejanas.

Y, en segundo lugar, la existencia de una enmienda a la totalidad presentada por el primer y más importante grupo de la oposición, hacía imposible la perspectiva de una aprobación significativamente consensuada del texto elaborado por la Ponencia, y que, como se verá, obligará a una profunda modificación de la norma en el sentido de una progresiva disminución de los ámbitos de intervención de la ley y eliminación de los plazos de catalanización inicialmente establecidos.

El texto pasaba ahora de la Ponencia a la Comisión para que todos los grupos políticos pudieran presentar sus enmiendas, y la Comisión pudiera redactar un Informe en que constaran los acuerdos tomados en aquella sede, en vista de la redacción de un segundo texto.

En esta fase, fueron presentadas un total de 241 enmiendas, una de las cuales, presentada por el PSC, era una enmienda a la totalidad. En general, se puede decir que todos los grupos parlamentarios participaron activamente en esta fase, siendo las enmiendas presentadas equitativamente repartidas entre los diferentes grupos, con la excepción de ERC, que manteniéndose firme en las orientaciones expresadas en el primer texto, sólo presentó un único voto particular.⁵¹⁰

Analizando el texto del Informe, presentado en el junio de 1982⁵¹¹ es posible hacer dos consideraciones.

En primer lugar, que los acuerdos, prácticamente en todos los artículos, se realizaron por mayoría y no por unanimidad y que las recomendaciones relativas a cada uno de los artículos fueron fruto de mayorías siempre cambiantes, resultando difícil individuar ejes de actuación estables. En este sentido, la relativa cercanía de las posiciones expresadas por algunos partidos en la fase preliminar de la redacción, dejó espacio a una actuación orientada a la construcción del consenso con respecto a cada cuestión concreta.

En segundo lugar, que los acuerdos tomados y reflejados en el Informe anticiparon una profunda mutación del texto originariamente presentado por la Ponencia. En este sentido, cabe destacar como la discusión y la publicación del Informe representó posiblemente la

⁵¹⁰ Se trata del voto particular núm.120, relativo al art.17, ya presentado juntamente al texto de la proposición.

⁵¹¹ BOPC núm.87, 14 de junio de 1982.

etapa más significativa en términos de construcción del consenso, que permitió, en la etapa inmediatamente sucesiva el abandono por parte del PSC de su enmienda a la totalidad y su definitivo compromiso con el texto fruto del trabajo colectivo.

Los acuerdos tomados como resultado de la larga fase de discusión de las enmiendas realizada en el seno de la Comisión de Política Cultural, llevaron a la presentación en el noviembre de 1982 de un Dictamen. Este texto ha sido definido críticamente el "naufraio"⁵¹² de la catalanización, ya que parece abandonar casi por completo el enfoque territorialista (aunque atenuado) del texto presentado en junio de 1981 por la Ponencia y incluso resultando menos incisivo, con referencia a la iniciativa normalizadora, que el texto presentado por el PSC.

El texto, significativamente más corto del precedente, si bien mantenía el preámbulo del texto de la Ponencia, establecía lacónicamente que el objetivo final del proceso de normalización era extender el conocimiento del catalán y conseguir la igualdad plena de las dos lenguas oficiales en Catalunya, volviendo así a los objetivos generales contenidos en el art.3 del EAC.

Desaparecía casi por completo el concepto de prioridad oficial, y se imaginaba una regulación de los usos lingüísticos basada, a parte que en algunos ámbitos muy concretos, en la cooficialidad más estricta. Desaparecían también los artículos que enumeraban los derechos lingüísticos de los catalanohablantes, que hasta el final fueron defendidos por los parlamentarios del PSUC⁵¹³.

A subrayar el giro *personalista* realizado por el nuevo texto, contribuyó también la significativa y ulterior reducción de la presencia de plazos y términos de catalanización para la administración pública que, según el nuevo texto, se configuraban ahora como aplicables (en el lapso temporal de dos años) sólo a la administración de la Generalitat y a la administración local, de ella dependiente. Finalmente, con respecto al tema más controvertido, el de la enseñanza, parecían haber triunfado los planteamientos de las fuerzas partidarias del modelo de conjunción lingüística. En establecer que el catalán, siendo lengua propia de Catalunya lo sería también de la enseñanza en todos sus niveles, si

⁵¹² J. Ferrer expresa, en este sentido un duro juicio afirmando que "el text de la Proposició de Llei que resultà dels debats de la Comissió de Política Cultural i que aquesta elevà com Dictamen per ésser debatut pel Ple del Parlament significa el trencament pràcticament total del plantejament territorialista elaborat primmiradament pels projectes de l'any 1980 i que en el text de la Ponència encara s'havia aguantat mínimament", y concluyendo que "el resultat de tota aquesta desfeta és un text que institucionalitza el bilingüisme en quasi tots els àmbits públics del úso lingüístic a Catalunya". Véase J.FERRER: "Una primera experiencia legislativa per al readreçament lingüístic: la llei del Parlament de Catalunya del 1983" en: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm. 8-9 p.154 y p.158.

bien se mantenía el derecho de los infantes a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, se eliminaba por completo la posibilidad de establecer excepciones, y por consiguiente la posibilidad de construcción de dos redes escolares. Además, una norma específica,⁵¹⁴ comprometía imperativamente la Generalitat a tomar las medidas necesarias para evitar que los alumnos fueran separados en centros diferentes por razones de lengua y para hacer que la lengua catalana fuera progresivamente utilizada como lengua vehicular.

Si bien, como se vio, el nuevo texto fue el resultado de un compromiso que vio involucradas todas las fuerzas políticas, si se analiza con respecto al texto de la Ponencia, es notable el impacto representado por la irrupción de los planteamientos contenidos en el antiguo voto particular del PSC, sobre todo por lo que se refiere a la remisión de la regulación de los usos lingüísticos en muchos ámbitos a la acción reglamentaria del ejecutivo y al incremento de obligaciones para la administración en cuanto garante y promotora del proceso de normalización lingüística.

El nuevo texto representó un avance muy significativo por lo que se refiere al consenso: fueron presentadas sólo un total de 59 enmiendas. Éstas pueden dividirse en dos grupos bien distintos.

Un primer grupo, representado por las enmiendas de los Centristes de Catalunya y del diputado Francisco Hidalgo, eran orientadas a un reconocimiento de un bilingüismo imperativo en todos los ámbitos y a la reducción del abasto (ya redimensionado) del principio de prioridad oficial específica del catalán. En este contexto, vale la pena también mencionar la persistencia de un voto particular del diputado andalucista que pedía una reformulación del art.15 (antiguo art.17), que garantizara un derecho explícito y generalizado de opción de la lengua vehicular de la enseñanza.

Un segundo grupo de enmiendas es representado por las propuestas de modificación presentadas por PSUC y ERC, y que en su enorme mayoría tenían como objeto el mantenimiento de las antiguas disposiciones contenidas en el texto de la Ponencia, sobre todo con referencia al uso oficial, a los medios de comunicación, a los plazos de catalanización de la administración pública y en parte a los usos lingüísticos en los centros educativos.

Las once propuestas de modificación de los socialistas, en este contexto, no se pueden adscribir ni a uno ni a otro de los dos grupos, ya que si por un lado parecen coincidir con algunas de las propuestas centristas (como por ejemplo la petición de supresión de los

⁵¹³ La mención expresa de los derechos lingüísticos de los catalanohablantes fue defendida por los parlamentarios del PSUC hasta el debate final de aprobación de la ley en el Pleno. Véase la intervención de R. Ribó en DSPC, núm.130, serie P, pág. 4007.

plazos de catalanización de la administración pública), en otros casos coinciden con algunas de las enmiendas defendidas por el PSUC (como en el caso de la introducción del derecho de la Generalitat de actuar de oficio en defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos).

La coalición de gobierno, en este cuadro, optó, de manera aparentemente sorprendente – si se comparan las posiciones inicialmente expresadas por los nacionalistas y los contenidos finales del Dictamen – por no presentar ninguna propuesta de modificación.

En este sentido, parece verosímil pensar que los parlamentarios de CiU consideraran, ya a partir del desenlace de los debates que llevaron a la publicación del Informe, virtualmente perdida una batalla para una vuelta a un texto de cuño genuinamente territorialista y la adopción de un modelo escolar basado sobre la separación lingüística y, sobre la base de esta reflexión, valoraran por encima de todo la importancia de llegar cuanto antes a la aprobación consensuada de una norma definitiva, confiando a un eventual apoyo a las enmiendas de ERC y del PSUC la posibilidad de recuperar parte del terreno perdido.

Una vez presentado el Dictamen y antes de llegar en el pleno para discusión y aprobación de la ley, a finales de noviembre de 1982, la Comisión enviaba el texto al Consell Consultiu de manera que éste se pudiera pronunciar preventivamente sobre la constitucionalidad y la adecuación a la letra estatutaria del articulado que la cámara se disponía a examinar.

El Dictamen, redactado por los tres juristas Robert Vergés, Lluís Roca Sastre y J. A. González Casanova fue remitido a la Comisión a final de año y publicado a principios de enero de 1983⁵¹⁵.

Las conclusiones eran substancialmente positivas: si bien se revisaban posibles elementos de inconstitucionalidad en 12 artículos del Dictamen,⁵¹⁶ el planteamiento general del texto era plenamente constitucional y la presentación de algunas pequeñas modificaciones sobre todo terminológicas sugeridas por el mismo Consell Consultiu, pondrían a salvo, en opinión de este último, la nueva ley de cualquier serio peligro de declaración de inconstitucionalidad.

Las recomendaciones del Consell Consultiu fueron rápidamente acatadas por los grupos parlamentarios: en marzo se publicaban las enmiendas definitivas que los grupos defenderían en el debate de aprobación de la ley y, a las 59 ya presentadas en comisión se añadían 70 nuevas propuestas de modificación fruto de las recomendaciones del órgano

⁵¹⁴ Se trata del art. 15.5 del Dictamen. BOPC núm.105, 17 de noviembre de 1982.

⁵¹⁵ BOPC núm.112, 17 de enero de 1983.

⁵¹⁶ Se trataba de los artículos: 1.2 letra b); 2.1; 3; 4; 7.2; 7.3; 8.1; 10.2; 24 letra c); 29.2, 29.3; Disposición Transitoria Primera. Véase BOPC núm.112, 17 de enero de 1983

consultivo de la Generalitat⁵¹⁷. Finalmente el texto llegaba en aula a principio de abril de 1983.

Pero el texto finalmente ratificado por la cámara catalana difería finalmente de manera sensible del texto del Dictamen. Una serie de enmiendas transaccionales propuestas sobre todo por el PSUC y ERC - y sostenidas, en diferentes casos, por CiU, por el PSC o incluso adoptadas por unanimidad - consiguieron reintroducir algunos de los planteamientos territorialistas iniciales. Las modificaciones más importantes eran fundamentalmente seis.

En primer lugar se reintrodujo, recuperándolo del antiguo texto de la Ponencia, aunque de manera indirecta y en el preámbulo, la noción de "deber de conocimiento lingüístico".⁵¹⁸

En segundo lugar, se aprobó - gracias a una enmienda del PSUC y del PSC - una norma que preveía la posibilidad para la Generalitat de actuar de oficio en defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos catalanes, que, por otra parte, tres años más tarde sería declarada inconstitucional⁵¹⁹.

En tercer lugar, gracias a una enmienda presentada por el PSUC y finalmente adoptada a la unanimidad, se aprobaba una norma que preveía que en caso de versión dudosa de una norma, la versión válida sería la catalana. Esta norma también fue declarada inconstitucional⁵²⁰.

En cuarto lugar, reabriendo parcialmente la discusión sobre el tema que posiblemente había sido más conflictivo a lo largo de toda la negociación se establecía que "els centres de ensenyament han de fer de la llengua catalana vehicle de expressió normal, tant en les activitats internes, incloent-hi les de caràcter administratiu, com en les de projecció externa"⁵²¹. En este contexto cabe destacar la presentación y la defensa de una enmienda socialista que vetaba la separación de los alumnos incluso por aulas y que fue finalmente derrotada.

En quinto lugar, en la disposición transitoria II, se reintroducían términos breves y imperativos de catalanización en lo referente a la rotulación pública.⁵²²

⁵¹⁷ Es posible consultar el texto de todas las enmiendas en: BOPC núm.125, 17 de marzo de 1983.

⁵¹⁸ Se trata de la frase: "El restabliment del català en el lloc que li correspon com llengua pròpia de Catalunya és un dret i un deure irrenunciables del poble català" Llei de normalització lingüística a Catalunya, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983. Preámbulo.

⁵¹⁹ Se trata del punto 2 del art.4 de la *Llei de normalització lingüística a Catalunya*, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983. Esta norma fue declarada inconstitucional por la STC 83/1986, 23 de junio.

⁵²⁰ Se trata de un pequeño inciso del art. 6.1. Fue declarado inconstitucional por la STC 83/1986, 23 de junio.

⁵²¹ Se trata del art.20 de la LNLC.

⁵²² Según la norma: "Tots els rètols indicadors a què fa referència l'article 12 i que no són escrits en català o ho són incorrectament han d'ésser escrits correctament en català en el termini màxim de dos anys. Això no obstant, en el cas de la toponímia urbana, al costat dels nous indicadors escrits en català, es poden conservar els indicadors antics si aquests tenen una llarga tradició o un disseny artístic. 2. Les corporacions i les entitats afectades per aquesta Disposició Transitòria han d'informar l'organisme corresponent de la Generalitat dels

Finalmente, y también después de un largo debate,⁵²³ gracias a una enmienda presentada por el PSUC se establecía que, mientras la Generalitat no dispusiera de medios de comunicación propios, el Consell Executiu tomaría las medidas necesarias para garantizar la existencia como mínimo de una programación televisiva y de un centro emisor de radio que cubrieran todo el territorio catalán y que se expresaran normalmente en catalán.

La Ley de Normalización Lingüística en Catalunya, compuesta finalmente por 6 títulos, 28 artículos 1 disposición adicional, 5 disposiciones transitorias y 2 finales, fue finalmente aprobada con 105 votos favorables, ningún contrario y la abstención del diputado no adscrito Besa el 6 de abril de 1983.

Haciendo una especie de *gráfico* del consenso, a partir de los contenidos de diferentes textos y de las propuestas de modificación, se podría afirmar que desde una situación inicial en que cada una de las fuerzas defendía sus planteamientos y se podían individuar tres modelos lingüísticos bien distintos (dos de ellos, el del PSC y de los nacionalistas, muy distantes y casi antagónicos), después del 23-F se pasó a una situación de intensas negociaciones que producirán como fruto el texto de la Ponencia presentado en el julio de 1981.

Pese a que la desaparición definitiva del capítulo de sanciones querido por CiU hizo posible una significativa extensión del capital de consenso, este texto todavía no consiguió del todo un acercamiento definitivo de las posturas. Seguía en pie la enmienda a la totalidad presentada por el PSC, y, las divergencias en mérito al modelo lingüístico-escolar dificultaban un apoyo completo por parte del PSUC. El tránsito del texto en Comisión marcará, como se vio, un rebajamiento de las exigencias territorialistas, y al mismo tiempo la definitiva opción por un modelo lingüístico-escolar de conjunción, circunstancias que permitieron la retirada del texto alternativo del PSC y su definitivo compromiso con el texto en discusión.

terminis del seu compliment i d'atendre les instruccions que en rebin". *Llei de normalització lingüística a Catalunya*, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983, Disposición Transitoria Segunda.

⁵²³ La Disposición Transitoria Cuarta del texto de la *Proposició de Llei de normalització lingüística a Catalunya* establecía que, mientras la Generalitat no dispusiera de medios de comunicación propios, ésta impulsaría la creación de un centro emisor de televisión y uno de radiodifusión que transmitieran en lengua catalana y cubrieran todo el territorio. El PSC se había opuesto a esta disposición considerándola improcedente y había presentado una enmienda de supresión. CiU había intentado una mediación proponiendo la sustitución de esta norma por otra que establecía que la Generalitat continuaría impulsando la normalización de la lengua catalana en todas las emisiones de RTVE en Catalunya hasta que no se hubiera conseguido una presencia adecuada en este medio de comunicación. El texto del Dictamen había asumido la enmienda de CiU cambiando sólo unos aspectos sintácticos ("tendrá que impulsar" en vez que "continuará impulsando"). ERC había decidido reproponer en el pleno el texto primigenio de la *Proposició* y el PSUC presentaba una enmienda prácticamente idéntica a la de los republicanos, con la única diferencia que en vez de un centro emisor de televisión se preconizaba la existencia de una "programación de televisión". Finalmente la enmienda de ERC fue rechazada (47 sí, 50 no, 2 abstenciones) pero la propuesta comunista fue aceptada (46 sí, 0 no, 54 abstenciones) y acabó constituyendo la Disposición Transitoria Cuarta de la LNL.

Finalmente, el texto de la LNLC fue el resultado de la recuperación de una parte de los planteamientos territorialistas (algunos de los cuales, como se vio, serán anulados por el Tribunal Constitucional tres años más tarde) gracias a un renovado consenso que involucró, en su construcción, las cuatro mayores fuerzas del país y hizo posible una aprobación inmensamente consensuada de la norma final.

Parece complejo establecer a cuál de los tres modelos antes analizados se acerque más el proceso de normalización finalmente aprobado con la LNLC. Ciertamente se encuentra lejos de los primeros planteamientos "a la quebequesa" avanzados por el antiguo *Esberrany*, pero tampoco se podría afirmar que el progresivo rebajamiento de los planteamientos territorialistas coloque el texto final en el espacio definido por el modelo defendido por el PSC.

Parece más bien ser el resultado de un consenso complejo, en que todos los actores participaron activamente, y en que todos en mayor o menor medida, tuvieron que abandonar en parte sus posiciones, para poder conseguir los dos objetivos ineludibles con que la ley tenía obligatoriamente que cumplir: una aprobación ampliamente consensuada y la constitucionalidad de sus preceptos.

En cuanto al primer objetivo, el examen fue plenamente superado, ya que, como se vio, finalmente la norma fue aprobada por unanimidad. Y, por lo que se refiere al segundo, también es posible decir se consiguió, ya que el Tribunal Constitucional, tres años después, se limitó a anular poco más de un artículo, sin poner en la más mínima discusión el planteamiento general de la ley⁵²⁴.

En este cuadro resulta interesante, retomando y matizando una observación de Jordi Argelaguet⁵²⁵, notar como el proceso de aprobación de la LNLC se pueda interpretar como una confrontación dialéctica entre dos lógicas substancialmente distintas, y dados los dos vínculos que se acaba de apuntar, destinadas a entenderse forzosamente.

Por un lado una lógica de *contenido*, representada por las tesis nacionalistas, centrada en los objetivos finales del proceso de catalanización. Y por el otro, una lógica de *proceso*, representada por la postura socialista, centrada sobre el cómo se alcanzarían los objetivos finales. El debate de la LNLC, ha consistido, en este cuadro, en el acercamiento de las dos lógicas, hecho indispensable por los vínculos existentes y desdramatizado por la mediación (de *contenido* y de *proceso*) realizada por la labor del PSUC. El resultado ha sido la

⁵²⁴ Se trata de la STC 83/1986, de 23 de junio. El tribunal se pronunció sobre la base de un recurso presentado por el abogado del estado.

⁵²⁵ J. ARGELAGUET: *Partits, llengua...* cit. p.79

construcción de un terreno común, que marcaba unos principios incuestionables de cara al futuro.

En este sentido, la LNLC se configura como un instrumento más programático que de regulación de la materia, un compromiso de principios básicos cuyo valor más significativo parece ser representado por el mismo consenso que presidió su nacimiento.

5.4 El desarrollo del proceso de normalización (1980-1998): enseñanza; administración; medios de comunicación

5.4.1 Enseñanza

La cuestión de la normalización de la lengua catalana en la enseñanza no universitaria⁵²⁶ y, en especial modo, en la escuela obligatoria representó, sin duda alguna, uno de los temas más debatidos por los partidos catalanes. Como se vio, había constituido el obstáculo más duro por superar en la construcción del consenso en torno a la LNLC.

La introducción de la lengua catalana como asignatura obligatoria en todos los ciclos formativos básicos había sido objeto de una de las primeras medidas adoptadas poco después del restablecimiento de la Generalitat preautonómica.⁵²⁷

La intervención en este campo se había hecho más incisiva y concreta a partir de la elección del primer Parlament, de la entrada en funciones del ejecutivo de Jordi Pujol y de la consecuente constitución del nuevo del Departament d'Ensenyament.

Los primeros pasos dados por la nueva administración apuntaron en primer lugar a dar cobertura financiera a las medidas ya adoptadas a partir del curso escolar 1978-1979: con los decretos 142/1980⁵²⁸ y 153/1980, no sólo se proporcionaban los recursos para la extensión de la enseñanza obligatoria de la lengua catalana en todos los centros (se extendía a todos los centros de EGB y FP), sino que se facilitaban enormemente los trámites para hacer posible la utilización del catalán como lengua vehicular.

Con las mismas normas se empezaban a delinear también unas primeras líneas de actuación con referencia al modelo lingüístico-escolar: los decretos preveían para los centros (y indirectamente para los padres), el derecho a escolarizar integralmente los alumnos (con el

⁵²⁶ El art.14 de la LNLC, relativo a la regulación de los usos lingüísticos en la enseñanza se refería sólo a la enseñanza no universitaria. Sólo el art 16.2 hacía finalmente hace una referencia al mundo universitario estableciendo que "Les universitats catalanes han d'oferir cursos i altres mitjans adients per a assegurar la comprensió de la lengua catalana als alumnes i als professor que no l'entenen".

⁵²⁷ Real Decreto 2092/1978, 23 de junio.

⁵²⁸ DOCG núm.79, 20 de agosto de 1980.

único límite de la obligación de la enseñanza obligatoria *de* ambas lenguas oficiales) en la lengua que consideraban más oportuna.

La elección inicial del ejecutivo se orientó hacia dos direcciones: por un lado favorecer al máximo la introducción del catalán como asignatura obligatoria, y por el otro crear espacios normativos seguros para fomentar y sostener la adopción del catalán como lengua vehicular.

El traspaso de las competencias en materia de enseñanza del estado a la Generalitat en otoño de 1980⁵²⁹, reforzó los medios a disposición de la nueva administración autonómica. La adopción de estas previsiones reglamentarias y su rápida aplicación, en víspera de la discusión sobre la LNLC, marcaría profundamente la postura de CiU en mérito al modelo lingüístico-escolar, planteando la necesidad de garantizar en la nueva norma las tres exigencias fundamentales planteadas por los decretos aprobados: el conocimiento obligatorio del catalán por parte del profesorado, la separación de los concursos públicos para la asignación de plaza de profesores para aquellas escuelas que realizarían preferentemente (o totalmente) sus actividades en lengua catalana y la posibilidad de mantener un derecho de opción a la lengua vehicular de la enseñanza.

La adopción de estas orientaciones, evidentemente, provocó toda una serie de reacciones.

En primer lugar, empezará aquí un largo contencioso legal promovido por una parte minoritaria de profesorado que recurrió los decretos aprobados delante de los tribunales. En términos generales, la resistencia de estos sectores se prolongará hasta la década de los 90, cuando una sentencia del más alto Tribunal de 1991⁵³⁰ declaró la constitucionalidad de la exigencia lingüística por parte de estos funcionarios, primando así los derechos de los alumnos catalanohablantes a recibir enseñanza en su propia lengua.

En segundo lugar, como ya se vio anteriormente, se asistió a una cierta movilización de algunos sectores que se demostraban preocupados para la supervivencia del castellano en Catalunya, y que encontró en el *Manifiesto de los 2300* su manifestación más evidente. Los firmantes del manifiesto, si bien, paradójicamente, coincidieran con la elección a favor del separatismo lingüístico hecha por la Generalitat, no hesitaron a sostener vivamente las razones de los funcionarios, denunciando el supuesto "malestar" que las medidas aprobadas estaban generando en el colectivo docente.

Y finalmente, la reacción más profunda y más importante, por las consecuencias que tendría en el proceso de redacción de la LNLC, provino de las filas del PSC (y, en parte,

⁵²⁹ Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza.

⁵³⁰ Se trata de la STC 46/1991.

como se vio, del PSUC), que ya en más de una ocasión había declarado, por boca de sus diputados, la total contrariedad de los socialistas catalanes a la creación de dos redes escolares separadas por razones de lengua, en la convicción que el modelo de separación lingüística consolidaría la existencia de dos comunidades separadas.

Si a principio de los años 80, en víspera de la discusión de la LNLC el objetivo general de hacer del catalán la lengua "normal" de la enseñanza parecía compartido por todas las tres mayores fuerzas políticas del país, lo que cambiaba profundamente era la estrategia a través de la cual se quería llegar a este objetivo. Para CiU los pasos a seguir eran, como ya demuestran los decretos aprobados en 1980 y el título del *Esborrany* relativo a la enseñanza, profundizar al máximo en la catalanización de la enseñanza en el menor tiempo posible, al coste también de crear, por lo menos temporalmente, dos redes escolares separadas, para en un segundo momento ampliar la "base" de las escuelas *catalanitzades* y completar el modelo.

El PSC, en cambio optaba por el camino inverso: ampliar - aunque esto comportara tiempos más largos - la introducción del catalán a todas las escuelas y en un segundo momento, cuando ya los primeros frutos de la política de normalización se hubieran producido, profundizar y completar el modelo. Estas convicciones llevarían los socialistas a forzar el debate en el seno de la Ponencia que estaba redactando la LNLC y a presentar, en la primavera de 1981 la famosa *Proposició no de llei sobre el tractament de la llengua en el ensenyament no universitari*⁵³¹.

La posición del PSUC, definida de manera clara y inequívoca a través de las enmiendas⁵³² presentadas a la Proposición socialista ahora citada, aquí también se configuraba como intermedia con respecto a las posiciones de nacionalistas y socialistas. La visión comunista descansaba sobre la idea de la necesidad de diferenciar los aspectos políticos de los pedagógicos y fijar algunos objetivos básicos, que pudieran ser compartidos por todas las fuerzas políticas.

En primer lugar, en opinión de los diputados del PSUC, se debía garantizar el derecho a aprender a leer y escribir para todos los niños en la lengua familiar, materna o, en todo caso en la primera lengua del alumno.

En segundo lugar, era preciso garantizar la enseñanza de las dos lenguas para todos los alumnos, independientemente de cual fuera su primera lengua.

En tercer lugar, era imprescindible evitar la separación de los niños en centros diferentes por razones de lengua.

⁵³¹ BOPC núm. 24, 14 de marzo de 1981.

Y, finalmente, los comunistas abogaban por el uso de ambas lenguas como lenguas vehiculares de la enseñanza y por un compromiso claro por parte de las instituciones autonómicas de tender hacia un avance progresivo del uso del catalán como lengua normal, tanto en las actividades propiamente pedagógicas como en todas las otras que se realizaran en los centros escolares.

Haciendo una especie de mapas de las orientaciones de las distintas fuerzas políticas a lo largo de la discusión de la LNLC con respecto al modelo lingüístico-escolar, se podrá constatar una dislocación de las fuerzas substancialmente inédita, que evidencia convergencias nada tradicionales con respecto a las posiciones que, a lo largo del conjunto de la tramitación de la ley, se ha habido manera de evidenciar.

CiU y ERC convergían con las posiciones de UCD-UCC y del PSA en la defensa del modelo de separación lingüística, evidentemente con motivaciones y objetivos diferentes. Si para las fuerzas nacionalistas la separación de los alumnos era un instrumento eficaz para realizar una catalanización rápida y eficaz de la enseñanza (o por lo menos de una parte de ella), para UCD-UCC y también por el PSA, la existencia de un derecho de opción a la lengua de enseñanza claro y inequívoco garantizaría la posibilidad de mantener, a lado de una *escola catalana* en lengua y contenidos, una estructura educativa totalmente en castellano, que contemplara la lengua catalana como asignatura obligatoria pero no como lengua vehicular.

El PSC y el PSUC, al contrario, optaban por un modelo de conjunción lingüística, que en el momento en que garantizaba para todos los alumnos la posibilidad de realizar el primer contacto con el medio escolar en su lengua familiar, negaba la existencia de un derecho explícito de elección de la lengua vehicular de la enseñanza, decantándose por la adopción del catalán como lengua normal del medio formativo.

Las diferencias entre las posiciones socialista y comunista eran fundamentalmente de ritmo y de profundidad. Si el PSC no estaba dispuesto a aceptar ningún tipo de separación de los alumnos por razones de lengua, el PSUC, suavizaba esta condición limitándola a la separación por centros y admitiendo la creación de líneas separadas hasta que todos los alumnos estuvieran en grado de comprender plenamente la lengua catalana. Si el PSC aceptaba y defendía el principio del uso del catalán como lengua vehicular de la enseñanza, no compartía la idea que se introdujera una norma, defendida por los comunistas, que

⁵³² BOPC núm. 28, 13 de abril de 1981.

declaraba específicamente que el catalán era lengua normal de la escuela en todos sus ámbitos⁵³³.

La diferencia en el ritmo de aplicación del modelo y en su profundidad, transcendían una mera cuestión temporal. No sólo diferenciaban en concreto los escenarios resultantes de la aplicación de las dos propuestas con referencia al grado y la efectividad de la extensión del uso de la lengua catalana en la enseñanza no universitaria, sino que también y sobre todo posicionaban las dos propuestas de manera totalmente diferente con respecto a una negociación con los defensores del modelo de separación lingüística y en especial modo, con CiU.

Será justamente la mayor *profundidad* del conjunto de las propuestas comunistas a propiciar el desbloqueo de una negociación entre los partidos que había encontrado su obstáculo más insuperables justamente en la cuestión de la separación de los alumnos por razones de lenguas.

El acuerdo finalmente alcanzado con el título II de la LNLC, fue la concreción de un pacto construido utilizando como punto de partida el articulado y las enmiendas sostenidas por el PSUC, que, con respecto a los puntos de mayor fricción, consiguió ofrecer un espacio de encuentro posible entre las posiciones enfrentadas de PSC y CiU (y ERC).

Como se dijo anteriormente, la aprobación de la ley por unanimidad fue probablemente uno de los éxitos del sistema político catalán en su conjunto. Todos los partidos se demostraron capaces de encontrar un acuerdo satisfactorio en mérito a un tema de importancia trascendental, aguantando un proceso de negociación de más de dos años y rechazando cualquier tentación de utilizar el conflicto político en términos partidistas, en la convicción que una subida de los tonos de la polémica o una esclerotización instrumental de las posiciones hubiera podido provocar divisiones peligrosas presentes y futuras en el mismo tejido de la sociedad catalana.

Pero el precio de un acuerdo tan ampliamente consensuado había sido la decisión de aprobar una ley de mínimos, que no dibujaba claramente un determinado modelo lingüístico-escolar sino que fijaba unos objetivos básicos, unas pautas y unos límites claros pero esenciales que dejaba un amplio margen de actuación a los poderes autonómicos

⁵³³ Se trata de la previsión normativa que acabó constituyendo el art.20 de la LNLC, fruto de una enmienda presentada por el PSUC. En el debate de aprobación de la LNLC, la diputada socialista Marta Mata explicó que su grupo votaría en contra de la norma no por estar en contra del principio de que la lengua catalana fuera utilizada en todas las actividades de las escuelas, sino que dicho principio fuera recogido en una ley. En palabras de la diputada socialista: "(...) estem obligant no pas que la gent que passi pel carrer parli en català però que la gent que passi per l'escola parli en català. Això és el que diu aquesta disposició, afegida, a més a més, a tot allò que ja diu la Llei i amb la qual cosa estem totalment d'acord. Jo pregunto si s'ha pensat en allò

encargados de aplicarla. Sólo hace falta pensar que, por ejemplo, sin salirse del marco de la Ley, la Generalitat hubiera podido optar por perpetuar el sistema de separación de los alumnos por aulas, forjando un modelo encubierto de doble red escolar.

Parece evidente pero que, más allá de lo que efectivamente se llegó a establecer en el articulado de la ley, la experiencia de la larga negociación, y la propia historia de los pasos que llevaron a su resolución, constituyó un vínculo no legal pero sí político, que hizo que la implementación de la ley en el campo de la enseñanza no universitaria se llevara a cabo por parte de la Generalitat sin ataduras pero con extrema flexibilidad y atención a todos los problemas que en la negociación de la ley se habían planteado.

La aprobación del título II de la LNLC, y, más en general todo el debate que se había desarrollado a lo largo del bienio 1981-82 en torno a la presencia de las lenguas oficiales en la escuela, acabaría condicionando profundamente la actividad reglamentaria del Govern, que de hecho, había continuado a lo largo de todo el proceso de redacción.

Con la aprobación del decreto 270/1982⁵³⁴ se había eliminado la obligación de pedir la autorización a la Comisión Técnica para desarrollar las clases en lengua catalana y se habían establecido un mínimo de una asignatura por realizar en cada una de las dos lenguas (a parte de las asignaturas de lengua castellana y de lengua catalana, ambas obligatorias). La norma, además, había establecido que la obligación de impartir como mínimo un área o una asignatura en cada una de las dos lenguas oficiales podía ser desatendida siempre que los centros demostraran la voluntad mayoritaria de la comunidad escolar de realizar la enseñanza en uno solo de los idiomas oficiales.

La normativa aprobada en el verano de 1982 todavía parece profundamente influida por las convicciones nacionalistas a favor de un modelo de separación lingüística ya que según la letra del decreto podrían coexistir escuelas totalmente bilingües, bilingües en proporciones desiguales, y incluso del todo monolingüe. En este sentido, se puede decir que siga todavía los principios afirmados en el primer texto presentado por la *Ponencia* en julio de 1981: si bien el catalán se iba afirmando como lengua *normal* de la escuela, se preveía la posibilidad de realizar excepciones a este principio, y indirectamente se seguía amparando legalmente la persistencia de dos redes escolares.

El decreto despertó no pocas críticas, sobre todo por parte del PSC, que llegó a presentar una interpelación⁵³⁵ al Govern en febrero de 1983 pidiendo cuál sería la política que el

que es diu llibertat d'expressió, llibertat d'ensenyament, que hi ha gent que demana, oi?". DSPC, núm.130, serie P, 6 de abril de 1983, p.4020.

⁵³⁴ Del 5 de agosto, DOCG núm. 248, 11 agosto de 1982, desplegado por la Ordre 25 de agosto y por la Resolució de 2 de novembre.

⁵³⁵ BOPC núm.117, del 14 de febrero de 1983.

ejecutivo seguiría en este campo mientras todavía siguiera pendiente la aprobación de la LNLC. La interpelación fue seguida por una moción, presentada el mes sucesivo en la cual se pedía la modificación del decreto 270/1982 "de tal manera que no es propiciï l'existència de diverses xarxes escolars – catalana, castellana, i mixta – sinó que s'orienti toda la xarxa escolar a: garantir el primer ensenyament en la llengua habitual del nen, assegurar l'ús progressiu de la llengua catalana en totes les escoles, i garantir que no siguin separats els nens per raons de llengua".⁵³⁶ La moción finalmente fue rechazada,⁵³⁷ pero como se vio, el último tramo de la negociación (que llevó a la presentación del Dictamen de la Ponencia en noviembre de 1982) llevó al prevalecer de una orientación mayoritaria, asumida finalmente también por la coalición de gobierno, contraria a una hipótesis de separación lingüística y favorable a la construcción de una única red escolar.

Después de la aprobación de la LNLC, la Generalitat, pese a que hubiera podido mantener de forma encubierta el modelo de separación lingüística, tendría en cuenta esta orientación a la hora de aprobar los primeros decretos de implementación de la ley en materia de enseñanza no universitaria y ya en agosto se disponía a aprobar la nueva normativa. El decreto 362/1983⁵³⁸ marcó el definitivo abandono por parte de CiU del modelo de separación lingüística y, en efecto, la asunción como objetivo principal de su política la construcción de una sola red escolar en la cual el catalán, menos que por los primeros años de escolarización, era la única lengua docente. En el detalle, si bien se establecían unos mínimos de asignaturas o áreas por impartir en catalán, éstos no eran previstos por el castellano. Esto, unido a la desaparición de la posibilidad de cada centro de pronunciarse a favor de la enseñanza monolingüe en castellano, de hecho reducía el modelo escolar catalán a dos variantes: bilingüe (paritario o desigual, según la elección de cada centro) y monolingüe catalán. La política de la administración en esta fase fue la de favorecer lo más posible la extensión del uso de la lengua catalana en cuantas más áreas posibles y el fomento de las experiencias de docencia monolingüe catalán.

En otras palabras, si bien la Generalitat aceptaba y defendía el derecho de los castellanohablantes a recibir la primera enseñanza en su lengua y asumía como propio el objetivo de que todos los infantes salieran de la escuela con suficientes conocimientos de ambas lenguas – así como establecía el Estatut y la LNLC –, la presencia de la enseñanza bilingüe era interpretada como limitada y, en definitiva, transitoria, destinada a desaparecer

⁵³⁶ BOPC núm.125, del 17 de marzo de 1983.

⁵³⁷ El Parlament de Catalunya rechazó la moción el 25 de marzo de 1983 por 36 votos favorables, 46 contrarios y ninguna abstención. Véase BOPC núm. 127, 28 de marzo de 1983

⁵³⁸ DOGC núm. 359, 31 de agosto de 1983.

progresivamente para dejar espacio a un sistema basado sobre el catalán como lengua docente y el castellano como asignatura obligatoria.

En la práctica, el decreto no llegó nunca a aplicarse ya que el Gobierno central de Felipe González instó rápidamente la Generalitat a cambiarlo. En concreto, el nuevo decreto 576/1983⁵³⁹ cambiaba el art.9 del precedente estableciendo que además de la lengua castellana se tendría que impartir, por lo menos, otra asignatura o área en este idioma.

En fijar unos mínimos de uso del castellano como lengua docente, el nuevo decreto reducía a uno los modelos lingüístico-escolares: Catalunya tendría finalmente una única red escolar bilingüe, paritaria o desigual en función del proyecto lingüístico aprobado por cada centro.

Con la entrada en vigor del decreto 576/1983, que de hecho cerró imperativamente el modelo, la política lingüístico-escolar de la Generalitat entró en una larga fase caracterizada por la progresiva extensión del catalán como lengua docente hasta los máximos previstos por la normativa.

La situación normativa volverá a cambiar sólo después de la aprobación de la Ley Ordenación General del Sistema Educativo, en 1990.⁵⁴⁰

La nueva regulación obligó los poderes autonómicos a aprobar una nueva normativa de actuación que adaptara la política lingüístico-escolar de la Generalitat a las directrices contenidas en la LOGSE. El decreto 75/1992,⁵⁴¹ si bien no cambiaba la sustancia de la política adoptada hasta entonces, en el sentido que permanecían los mínimos establecidos por el decreto de 1983, representaba un giro importante cuanto a la implementación del modelo dibujado nueve años antes. Si hasta 1992 habían sido fundamentalmente los centros - respetando los mínimos determinados por la norma -, a establecer el grado de *catalanización* de cada escuela, modulando la intensidad y la modalidad de la presencia de las dos lenguas según el entorno sociolingüístico y la adopción de un determinado proyecto educativo, el decreto de 1992 en reiterar que "El català, com a llengua pròpia de Catalunya, ho es també de l'ensenyament" y en establecer imperativamente que "S'utilitzarà normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge de l'educació infantil, de l'educació primària i de l'educació secundària obligatoria",⁵⁴² colocaba en gran parte⁵⁴³ la modulación de la presencia de las lenguas mayoritariamente en manos de la Administración, limitando así drásticamente la posibilidad de elegir por parte de los padres un centro u otro en

⁵³⁹ Del 6 diciembre. DOCG núm.415, del 4 de septiembre de 1983.

⁵⁴⁰ LOGSE 1/1990, del 3 de octubre.

⁵⁴¹ DOGC núm. 1578, del 3 de abril de 1992.

⁵⁴² Art.3.1 del Decret 75/1992, DOGC núm. 1578, del 3 de abril de 1992.

⁵⁴³ La Resolució de 30 de junio de 1992 establecía que los centros dispondrían de un cierto margen para adecuar sus proyectos lingüísticos a la nueva normativa, aunque siempre dentro de las directrices contenidas en el 75/1992.

función de su grado de catalanización. Además, el 75/1992, si bien seguía afirmando y defendiendo el derecho de todos los infantes a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, cambiaba radicalmente la manera en que se garantizaría este derecho en el momento en que su normativa de despliegue establecía que en los casos en que los padres solicitaran explícitamente para sus hijos la primera enseñanza en lengua castellana, ésta se impartiría en forma de "atención individual". Paralelamente, la misma normativa establecía que los profesores se organizarían para proporcionar esta atención, de manera que fuera compatible la pertenencia al grupo-clase del alumno con la especificidad de su aprendizaje⁵⁴⁴.

Se reforzaba así la orientación a favor de una única red escolar, y al mismo tiempo, se apostaba por una generalización del uso del catalán como lengua docente configurando la enseñanza en castellano como una medida de salvaguarda de los derechos lingüísticos personales, que como tal, se tendría que aplicar de manera individualizada.

El decreto 75/1992, definía todavía mejor el modelo lingüístico-escolar catalán: se trataba de una red escolar única, bilingüe, en la cual la proporción del uso de los idiomas se establecía finalmente a partir de una decisión de los centros pero en el marco de unas directrices generales fijadas imperativamente por la administración y orientadas a hacer de la lengua catalana la lengua predominante en la docencia y única en todas las otras actividades desarrolladas en las escuelas. En otras palabras, a partir de 1992, como ha subrayado Francesc Xavier Vila Moreno, el sistema educativo catalán optaba por un modelo lingüístico de escuela en régimen de "conjunción lingüística no paritaria".⁵⁴⁵

La adopción de la nueva normativa no tardó en producir polémicas. Como es sabido, ya a partir del año escolar 1993-1994 algunas asociaciones de padres contestaron la introducción de la "atención individualizada" y denunciaron delante de la opinión pública lo que era, en su juicio, un intento de marginalización de la lengua castellana y una infracción flagrante de uno de los objetivos fundamentales de la LNL, o sea que todos los alumnos catalanes llegaran a conocer de manera satisfactoria, al final de la escuela obligatoria, ambas lenguas oficiales.

Se ha especulado mucho sobre la dimensión, las razones y el origen de aquel conflicto y, a menudo, se ha individuado en la adopción del decreto 75/1992 la causa determinante de aquella confrontación⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ Resolució 27 de juny de 1993.

⁵⁴⁵ X.VILA MORENO: "Les polítiques lingüístiques als sistemes educatius dels territoris de llengua catalana" en *Revista de Llengua i Dret* (2000) núm.34 p.169.

⁵⁴⁶ Por una detallada crónica de toda la polémica véase E. VOLTAS: *La guerra de la llengua* Empúries, Barcelona: 1996.

En realidad, si bien es cierto que la adopción del decreto de 1992 representó un momento decisivo en el desarrollo del modelo lingüístico-escolar catalán, parece menos cierto poder individuar en aquella normativa el detonante de un supuesto conflicto lingüístico y atribuirle la responsabilidad de una supuesta ruptura del consenso establecido en torno a la LNLC.

Si bien algunas de las reivindicaciones llevadas adelante por los sectores que se movilizaron evidenciaron la existencia de un cierto malestar real en una parte minoritaria de la sociedad catalana, la dureza, la dimensión y la difusión de aquella situación conflictiva pareció deberse más a la coyuntura política general de aquel momento que a una real presencia de motivos de desacuerdos reales entre la mayoría de los actores políticos y sociales implicados en la aplicación de la norma.

En primer lugar, como es sabido, la polémica estalló a principio de año escolar 1993-1994, cuando un grupo de padres de un colegio público de Salou (Tarragona) empezaron a protestar por la aplicación de la normativa que introducía la atención individual y se extendió, hasta alcanzar una cierta resonancia en los medios de comunicación catalanes y españoles, gracias a la intervención de algunas organizaciones de profesores, de funcionarios y, más en general, de *defensa* de los derechos de los castellanohablantes (algunas de las cuales provenían directamente de experiencias análogas de principio de los años 80)⁵⁴⁷.

Pero, en general se puede decir que las movilizaciones de los primeros años 90 interesaron un colectivo numéricamente reducido, políticamente aislado y geográficamente determinado. Aunque se quisieran poner en tela de juicio los datos proporcionados por los dirigentes del Departament d'Ensenyament, según el cual las quejas por razones de lengua durante el período más intenso de las movilizaciones fueron cuantitativamente marginales, queda el hecho de que ninguna de las grandes asociaciones representativas de los padres manifestó en su momento apoyo a las reivindicaciones presentadas⁵⁴⁸. Y, desde un punto de vista político, con la excepción del PP de Catalunya, ninguna partido catalán decidió asumir las reivindicaciones de aquel movimiento. Hubo, por parte algún miembro de IC y sobre todo del PSC⁵⁴⁹ contactos y incluso colaboraciones con los representantes de las distintas asociaciones implicadas en las movilizaciones, pero no hubo ninguna declaración

⁵⁴⁷ Se trata de asociaciones de padres, como en el caso de la asociación Coordinadora de Afectados en Defensa del Castellano (CADECA), o de docentes, como la asociación Profesores para el Bilingüismo o de asociaciones más orientadas a la *defensa* del castellano en general como en el caso de la Asociación para la Tolerancia o la Asociación Cultural Miguel de Cervantes, ésta última integrada por personajes que habían participado a la redacción del *Manifiesto de los 2300* en 1981. Véase: E. VOLTAS: *La guerra...* cit. págs.41-109.

⁵⁴⁸ Véase las declaraciones del Conseller J.M. Pujals en: E. VOLTAS: *La guerra...* cit. págs 82-83.

⁵⁴⁹ Es el caso de Julio Villacorta y José Antonio Robles del PSC y de Alfred Clemente de IC.

oficial que pusiera realmente y claramente en discusión la política lingüístico-educativa emprendida por el gobierno a raíz del decreto 75/1992. Finalmente, desde un punto de vista geográfico, el movimiento de contestación apareció fuertemente enraizado en la provincia de Tarragona, zona que, por las características de su economía acoge tradicionalmente una buena cantidad de trabajadores temporales procedentes de otras parte de la península, que poco o ningún interés tenían a que sus hijos fueran escolarizados en catalán. Poca y en todo caso limitada difusión tuvo el movimiento en las zonas tradicionales de la inmigración, como por ejemplo, las grandes ciudades del cinturón de Barcelona.

En segundo lugar, cabe valorar las circunstancias políticas globales en que se produjo el conflicto, que veían un gobierno central del PSOE en profunda dificultad y cada vez más orientado a intentar salvar, - como después efectivamente se verificó - la continuidad de su liderazgo mediante la construcción de un pacto político con el grupo parlamentario de CiU. En este cuadro, el PP, que en Catalunya no había participado a la redacción de la LNLC por no tener representantes en la primera legislatura autonómica, asumió la representación política de aquella movilización, extendiéndola, y promocionando en el ámbito estatal las razones de los opositores de la política lingüístico-escolar de la Generalitat gracias a la ayuda de su entorno mediático, en un intento de dinamitar un posible acuerdo CiU-PSOE. Si a estos elementos se une la circunstancia de que justamente a principio de 1994 el Tribunal Supremo, al final de una atormentada peripecia judicial empezada a raíz de un recurso contencioso-administrativo presentado en contra de las disposiciones del antiguo (y sucesivamente modificado) decreto 362/1983, reenviaba algunos artículos de la LNLC⁵⁵⁰ relativos a la enseñanza al Tribunal Constitucional, es fácil comprender cómo de la protesta de algunos padres de una escuela se llegó a un conflicto político-jurídico capaz de poner en tela de juicio no sólo toda la política lingüístico-escolar seguida por la Generalitat hasta entonces, sino también los mismos principios que habían hecho posible el amplísimo acuerdo conseguido con la aprobación de la LNLC.

El conflicto llegó a su punto álgido entre 1993 y 1994, cuando por un lado se profundizó, por parte de algunos órganos de prensa⁵⁵¹, la crítica al proceso de normalización, y por el otro, concretamente en la primavera de 1994, el movimiento de protesta empezado a Salou

⁵⁵⁰ Las normas contestadas eran el inciso primero del art.15; los art.14.2 y 14.4 y el art.20.

⁵⁵¹ El caso posiblemente más famoso, en ese sentido, es representado por la portada del diario ABC del 12 de septiembre de 1993 que titulaba: "Igual que Franco pero al revés: persecución del castellano en Catalunya". El mismo diario, entre el septiembre 1993 y el enero de 1995 dedicó una "atención" extraordinaria a la cuestión del uso de las lenguas oficiales en el sistema educativo catalán. Véase ABC 22 de octubre de 1993; 31 de enero de 1994; 2 de marzo de 1994; 10 de marzo de 1994; 22 de mayo de 1994; 19 de enero 1995; 19 de febrero de 1995.

hacia un significativo salto de calidad incorporando nuevas entidades⁵⁵² y redactaba un manifiesto empezando así una campaña por la recogida de firmas⁵⁵³.

Así que cuando el Tribunal Constitucional a finales de 1994⁵⁵⁴ promulgó una sentencia que consideraba perfectamente acordes con los preceptos de la Carta Magna todos los artículos de la LNLC contestados por el Supremo, zanjó una cuestión, que independientemente de su real consistencia, por las circunstancias políticas que se acaban de apuntar, se había transformado en una seria amenaza capaz de poner en peligro uno de los pilares fundamentales del consenso político-institucional catalán.

La *guerra de la lengua*, como fue definida años después por Eduard Voltas⁵⁵⁵, había marcado el momento de peligro potencialmente más profundo por la convivencia lingüística en Catalunya, pero a la vez, había demostrado toda su fuerza.

Había demostrado una vez más, que, pese a las diferentes interpretaciones que las distintas fuerzas políticas y los distintos actores sociales hubieran podido hacer de las medidas de implementación de la LNLC, el consenso en mérito a la sustancia de los objetivos que aquella ley perseguía y, en definitiva, también a los métodos que se habían elegido para alcanzarlos, seguía substancialmente vivo a más de diez años de la promulgación de la ley.

En línea general, hasta 1992 la política de la Generalitat se había basado, como apuntaba la ley, y como había reconocido ser plenamente constitucional el TC, en una progresiva extensión del uso del catalán como lengua docente. Este esfuerzo se había sustanciado en un constante impulso y disponibilidad institucional.

En este cuadro, hasta 1992 la administración autonómica, a través del decreto 576/1983, fijados unos mínimos de asignaturas obligatorias en cada lengua, había dejado un extremo protagonismo a los centros escolares a la hora de modular en nivel de presencia de la lengua catalana como lengua vehicular, reservando para sí dos importantes tareas, que habían empezado ya antes de la aprobación de la LNLC pero que, con la definitiva fijación del marco normativo, cobraron un peso siempre creciente.

⁵⁵² Como por ejemplo la *Asociación para la Lengua Española en la Administración de Justicia*.

⁵⁵³ Es posible consultar el manifiesto, titulado "En castellano también, por favor" en E. VOLTAS: *La guerra de...* cit. págs. 239-248. El manifiesto, según sus promotores, consiguió reunir un total de 50000 firmas de apoyo, suficientes para la presentación de una iniciativa legislativa popular. Según cuenta Julio Villacorta, miembro del Consell Nacional del PSC y uno de los más activos dirigentes de la movilización, no se transformó el Manifiesto en proyecto de ley de iniciativa popular porque las firmas recogidas carecían - por una inexperiencia de los que las recogieron - de la dirección del firmante y, por tanto no tenían eficacia legal. Véase: E. VOLTAS: *La guerra de...* cit. pág. 101.

⁵⁵⁴ Se trata de la STC 337/1994, de 23 de diciembre.

⁵⁵⁵ E. VOLTAS: *La guerra...* cit.

Una, de alguna forma de coerción y orientada al colectivo docente, se substanció en el establecimiento de un marco normativo que permitiera exigir a los que optaran para una cátedra de profesor o maestro en Catalunya un adecuado conocimiento de la lengua.

Y otra, de impulso y orientada a todos los actores del sistema formativo, que se había concretado básicamente en la organización de cursos de reciclaje para el profesorado, en la organización de campañas de concienciación lingüística entre los operadores del mundo de la escuela, en la inclusión, a través del instrumento de la concertación, de centros privados que realizaban todas las actividades en catalán en la red pública de enseñanza y en el fomento de las experiencias de inmersión lingüística.

Con relación a la primera tarea, es posible analizar el compromiso de la administración autonómica examinando las normas que han regulado a lo largo de los años los concursos para acceder a la función pública docente.

En este cuadro, se pueden individuar tres fases bien distintas. Una primera fase, que engloba las convocatorias del cuatrienio 1981-1985, en general es caracterizada por la existencia de una prueba específica de lengua y cultura catalana para acceder a una plaza de profesor en Catalunya. Sin embargo, la eliminatoriedad de la prueba era concebida todavía como *temporal* ya que los opositores que habían superado todas las pruebas excepto la de lengua entraban en el cuerpo de profesores y podían optar entre realizar un proceso de reciclaje en el término de dos años al término de los cuales podían volver a repetir la prueba específica o solicitar una plaza fuera de Catalunya.

La segunda fase, que ocupa los años entre 1986 y 1988 es caracterizada por un general rebajamiento de las exigencias de conocimiento de la lengua. Según las convocatorias de 1986, 1987 y 1988 el término para adquirir una competencia suficiente en lengua y cultura catalana para los aspirantes que no habían superado la prueba se ampliaba a cuatro años y, en todo caso, la falta de conocimiento no impedía la ocupación definitiva de una plaza en Catalunya, sólo impedía la posibilidad para los afectados de presentarse a sucesivos concursos de traslado convocados en Catalunya. El cambio de la normativa, había tenido su origen en el conflicto jurídico iniciado por un grupo de profesores de EGB a finales de 1985, llegado, en un segundo momento, directamente al Tribunal Supremo. El TS dictó sentencia favorable a los docentes y la Generalitat se vio obligada a cambiar la normativa.⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ El proceso tuvo su origen en un recurso de reposición presentado por el abogado Esteban Gómez Rovira en contra de una Orden del 18 de diciembre de 1985, relativa a concursos de traslado en la cual se introducía la exigencia de superar una prueba específica de lengua y cultura catalanas. La STS, del 16 de diciembre de 1985, se puede encontrar reproducida en: *Revista de llengua i Dret* (1986) núm.7, pág.205-207.

Una tercera y última fase empezó con la publicación de la Orden Ministerial del 14 de abril de 1989⁵⁵⁷, a través de la cual se convocaban, con carácter general, concursos-oposiciones al cuerpo de funcionarios docentes de EGB, Enseñanza Media, Artística y Musical. La Orden establecía finalmente que “en las convocatorias específicas que incluyan plazas situadas en CCAA de lengua propia que tenga carácter oficial, podrán establecerse los procedimientos adecuados para acreditar el conocimiento de la lengua correspondiente” y seguía afirmando que “estos procedimientos no tendrán carácter obligatorio, *salvo en los casos en los cuales, por el hecho de tratarse de plazas en las cuales la enseñanza se tiene que impartir en la lengua propia de la Comunidad Autónoma, se pueda prescribir el conocimiento de la lengua citada, de acuerdo con las competencias establecidas y la jurisprudencia constitucional*”.⁵⁵⁸

Esta orientación fue después confirmada indirectamente en el momento en que el Tribunal Constitucional pronunció la sentencia 46/1991 que declaraba plenamente constitucionales la exigencia del conocimiento de la lengua para todos los funcionarios autonómicos.⁵⁵⁹

La STC cambiaba el marco jurídico general y ponía las bases para una resolución definitiva de esta controvertida materia. Por un lado, el estado publicaba una norma según la cual “en las convocatorias que incluyan plazas situadas en comunidades autónomas cuya lengua propia tenga carácter oficial podrán establecerse los procedimientos adecuados para acreditar el conocimiento de la lengua correspondiente”⁵⁶⁰ y por el otro, poco después, la Generalitat publicaba el decreto 224/1991⁵⁶¹ con el cual se generalizaba la exigencia de conocimiento de la lengua a los concursos para todas las plazas de funcionario docente no universitario, extendiendo así la eliminatoriedad de la prueba también a la enseñanza secundaria⁵⁶².

Con relación a la segunda tarea, parece importante destacar dos actuaciones fundamentales: los cursos de reciclaje del profesorado y las experiencias de inmersión lingüística.

Cuanto al primer aspecto, ya mucho antes de la aprobación de la LNLC, en la etapa preautonómica, la Generalitat había empezado a organizar, gracias a una orden

⁵⁵⁷ B.O.E núm. 90, 15 de abril de 1990.

⁵⁵⁸ Texto reproducido en: *Revista de llengua i Dret* (1990), núm.14, pág. 378-379. El texto en cursiva es el añadido con respecto a las convocatorias anteriores.

⁵⁵⁹ La STC 46/1991, publicada en el B.O.E núm.74, de 27 de marzo, se refería al art.34 de la Ley catalana 17/1985, de 23 de julio, de función pública de la Generalitat de Catalunya. Es posible consultar el texto en: *Revista de llengua i Dret* (1992), núm.17. Para un comentario jurídico sobre la sentencia, véase J.VERNET i LLOBET: “El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer” en: *Revista de llengua i Dret* (1992), núm.17 pp.87-98.

⁵⁶⁰ RD 574/1991, de 22 de abril.

⁵⁶¹ DOCG núm.1524, de 29 de noviembre de 1991.

⁵⁶² Hasta entonces la prueba eliminatoria para profesores de secundaria había sido sólo de comprensión. Para la descripción de la nueva prueba, véase *Revista de llengua i Dret* (1992), núm.17 pág. 229-230.

ministerial⁵⁶³ unos cursos que habían permitido formar personal suficiente a cubrir las necesidades generadas por la aplicación del RD 2092/1978 que, como se vio, declaraba el catalán asignatura obligatoria en todos los ciclos formativos. Pero fue con la asunción de las competencias en materia de enseñanza por parte de la Generalitat en 1980, que los cursos que asumieron una dimensión masiva, sobre todo a principio de la década.

En general, se puede decir que el impacto de la política de reciclaje, no obstante su carácter voluntario, haya sido considerable sobre todo si se examina con relación a las normas de exigencia que se acaban de apuntar. Por un lado la existencia de normas imperativas de exigencia ha garantizado una participación relevante, por el otro, a la hora de la evaluación, los cursos se han revelados instrumentos válidos para que los aspirantes pudieran superar la prueba obligatoria.

Reciclaje del profesorado en Catalunya

Curso	Catalanohablantes	Castellanohablantes	Matriculados	Numero de Cursos	Numero de Localidades
1978-79	5830 (75,8%)	1860 (24,2%)	7700	387	47
1979-80	7494 (78,4%)	2070 (21,6%)	9564	535	58
1980-81	9434 (66,3%)	4804 (33,7%)	14238	739	64
1981-82	11076 (61%)	7074 (39%)	18150	923	83
1982-83	9870 (66,6%)	4938 (33,4%)	14808	920	76
1983-84	11165 (73,3%)	4088 (26,7%)	15233	784	65
1984-85	9776 (75,2%)	3524 (24,8%)	13000	711	59
1985-86	10313 (77,3%)	2817 (22,7%)	13346	689	54

Fuente: elab.propia a partir de J. ARGELAGUET: *Parlars llengua i escola Ciemen/Mediterrània*, Barcelona: 1999 p.141

Cuanto a la inmersión lingüística, parece preciso ante todo hacer una premisa, ya que a menudo se ha hablado erróneamente del modelo lingüístico-escolar adoptado por la Generalitat a partir del decreto 75/1992, como un modelo de generalización de la inmersión lingüística. Con la expresión inmersión lingüística se indica un determinado proyecto educativo libremente adoptado por la comunidad escolar que participa en ello (es decir, es imposible sin el explícito consentimiento de los padres), normalmente utilizado en

⁵⁶³ Se trata de la Orden Ministerial de 14 diciembre de 1978. En realidad los cursos de reciclaje habían empezado ya a partir de 1975, organizados por los Instituts de Ciències de l'Educació, vinculados a las Universidades catalanas. Fue pero sólo a partir del curso 1978/1979 que, organizados por el SEDEC, adquirieron carácter oficial.

situaciones de convivencia de dos idiomas en el mismo territorio y basado sobre el principio según el cual alumnos monolingües de una de las dos lenguas realizan desde los primeros contactos con el medio educativo todas las actividades en la otra lengua, con el objetivo de mejorar sensiblemente la capacitación en la lengua que no es propia de su entorno familiar. Se trata de una modalidad que implica un método pedagógico bien determinado (se aplica a lo largo de cuatro años escolares, de los tres hasta los siete años de edad) y que supone la adopción de una metodología específica que se propone conseguir unos determinados objetivos lingüísticos. En Catalunya, se habían realizado experiencias de inmersión lingüística ya antes de la promulgación del decreto 2092/1978, bajo el impulso de varios movimientos de renovación pedagógica⁵⁶⁴, sobre todo en las amplias zonas castellanohablante del cinturón industrial de Barcelona. Después de la constitución del SEDEC, en 1978, esta estructura se responsabilizó de integrar las experiencias ya existentes en la red pública y de fomentar la extensión de estos proyectos formativos. El trabajo del SEDEC ha sido cuantitativamente espectacular: en 1992 eran 800 los centros que realizaban Programas de Inmersión Lingüística, con el resultado que cada año 55000 niños empezaban su escolarización totalmente en catalán. Y desde un punto de vista cualitativo, los estudios publicados, con diferentes matices, coinciden en que los niños castellanohablantes que participan de los Programas de Inmersión acaban teniendo un dominio sólo ligeramente inferior a los niños catalanohablantes que realizan los estudios en su lengua, pero que en todo caso el rendimiento escolar de los primeros en todas las asignaturas en los ciclos sucesivos (incluso, evidentemente la de lengua castellana) es del todo similar al de los otros alumnos procedentes de otras modalidades formativas⁵⁶⁵.

La combinación de los preceptos normativos establecidos a partir de 1983, de las distintas actuaciones de la Generalitat, y de las opciones de los consejos escolares, hizo que entre 1983 y 1992, coexistieran en el panorama catalán tres tipos de escuelas, diferenciadas entre sí por la mayor o menor implicación en el proceso de catalanización.

Retomando una clasificación sobre la base del grado de presencia de la lengua catalana, sugerida por Artigal⁵⁶⁶ se podría hablar en el decenio 1983-1992 de la presencia de escuelas a catalanización, mínima, mediana y máxima.

⁵⁶⁴ Sobre todo por parte de la DEC de Òmnium Cultural. Véase J. ARENAS y E. SABATER: *Del català a l'escola a l'escola catalana* La Magrana, Barcelona: 1982 págs.111-155.

⁵⁶⁵ Véase J.M. SERRA BONET: *Immersió lingüística, rendiment acadèmic i classe social* Horsori, Barcelona: 1997; G. LAURENT: *Immersion, bilinguisme et interaction en classe* Didier, Paris: 2001; J. ARENAS: *Llengua i educació a la Catalunya d'avui* Llar del llibre, Barcelona: 1990; J.M. ARTIGAL y C. LAURÉN: *Immersione linguistica per una futura Europa* Alpha&Beta, Merano:1996.

⁵⁶⁶ J.M. ARTIGAL (ed.) *Els programes d'immersió als territoris de llengua catalana*, Jaume Bofill Barcelona 1995 p. 26

En las primeras, generalmente se utilizaba el castellano como lengua de aprendizaje y relación, incluida la lectoscriptura, se utilizaban materiales didácticos editados en español y se impartían en catalán sólo las asignaturas establecidas por la ley (lengua catalana en razón de cuatro horas semanales, más una o dos áreas según el ciclo formativo).

Las segundas, iniciaban normalmente la escolarización en castellano, introducían el catalán como lengua de relación progresivamente hasta llegar a hacer un uso equitativo de las dos lenguas. Utilizaban catalán y castellano en más de un área y utilizaban material editado indistintamente en una u otra lengua.

Finalmente, las terceras, utilizaban el catalán como lengua docente y, de relación desde el primer momento, realizaban la lectoscriptura en este idioma y impartían en castellano sólo la asignatura de lengua más otra, según los mínimos establecidos en el decreto 576/1983. Utilizaban, salvo el material relativo a las dos asignaturas ahora mencionadas, material exclusivamente en catalán.

Evolución de los tipos de escuela según el uso de la lengua catalana en la enseñanza (%)

Nivel de catalanización		1984-1985	1986-1987	1989-1990
Máxima	Escuelas Alumnos	45,1 23,3	62,8 42,2	75,1 56,4
Mediana	Escuelas Alumnos	- -	35,0 33,0	23,6 33,6
Mínima	Escuelas Alumnos	- -	2,0 24,5	1,1 9,9

Fuente: elab.propia a partir de J. ARGELAGUET: *Partits llengua i escola* Ciemen/Mediterrània, Barcelona: 1999 p. 153

Analizando estos datos se pueden avanzar unas cuantas consideraciones sobre la evolución cualitativa y cuantitativa del modelo lingüístico-escolar catalán en la primera década de vigencia de la LNLC.

En primer lugar, resultan evidentes los resultados del esfuerzo de persuasión llevado a cabo por la administración. Si se tienen en cuenta los datos relativos a las escuelas a *catalanización* máxima, se verá como desde un punto de vista porcentual el número de centros supera, a lo largo de todo el período considerado, de más de veinte puntos el número de alumnos que efectivamente se acogen a esta modalidad formativa. Por un lado esta circunstancia parece ser el resultado de una catalanización más rápida y eficaz de las zonas más dispersas y menos pobladas del país, donde en general el número de centros por alumno siempre había sido mayor que en las zonas urbanas y metropolitanas y donde el grado de conocimiento y uso de la lengua catalana era mayor.

Pero por el otro, parece ser atribuible al esfuerzo llevado a cabo por parte de la administración, tanto hacia el profesorado como hacia los padres, que dio como resultado la aprobación, en una proporción siempre creciente de centros, de proyectos lingüísticos fuertemente orientados a la adopción del catalán como única lengua vehicular. En general esto parece haber sido válido también por contextos de tradicional inmigración, donde incluso muy numerosas han sido las experiencias de inmersión lingüística en catalán.

En segundo lugar, evidencian la presencia de un porcentaje de alumnos que se acogen a la modalidad mediana que se mantiene constante pese a la disminución del número de los centros que ofrecen este tipo de educación substancialmente bilingüe. En este contexto, la modalidad *a catalanización mediana*, se configura como modalidad "puente", que garantiza un pasaje progresivo al catalán por parte de los alumnos procedente de contextos monolingües castellanos.

Y, finalmente, los datos evidencian un alto grado de dinamismo del sistema, ciertamente inducido por la acción institucional pero aceptado substancialmente de manera positiva y activa por parte de padres, profesores y alumnos. En 1990, sólo el 1,1% de los centros y el 9,9% de los alumnos mantienen la modalidad *a catalanización mínima*, que de hecho, a parte los mínimos establecidos por el decreto 576/1983, reproducía el tradicional modelo lingüístico-escolar tradicional basado sobre el castellano como lengua docente.

Impacto cuantitativo de la aprobación del decreto 75/1992 sobre el nivel de catalanización de las escuelas (%)

Nivel de catalanización		1989-1990	1992-1993
Máxima	Escuelas	75,1	88,8
	Alumnos	56,4	72,9
Mediana	Escuelas	23,6	10,2
	Alumnos	33,6	23,6
Mínima	Escuelas	1,1	0,9
	Alumnos	9,9	3,4

Fuente: elab. propia a partir de J. ARGELAGUET: *Partits llengua i escola* Ciència/Mediterrània, Barcelona: 1999 p. 153

Aceptando el esquema interpretativo sugerido por Artigal y comparando los datos relativos al año escolar 1989-1990 con los del año escolar 1992-1993, se podría decir que el modelo que se afirmó a partir de la aprobación del decreto 75/1992, y que a menudo se ha indicado como el detonante de un supuesto conflicto que pareció hacer temblar el conjunto de la

política lingüística de la Generalitat de Catalunya, de hecho pareció recoger la tendencia de una dinámica de progresiva catalanización del mundo educativo no universitario que ya se había afirmado a lo largo de la década precedente. En otras palabras, se podría afirmar que, sin quitar la importancia que tuvo, el decreto 75/1992 “sigue el ritmo” de la expansión del catalán como lengua docente que había estado marcado a lo largo de la década anterior por el impulso externo de la administración y por la elección de los consejos escolares.

El 75/1992, si bien introducía el principio de la “atención individualizada” y remarcaba el carácter de lengua propia de la enseñanza del catalán, decantando definitivamente el modelo una “conjunción lingüística no paritaria”, al mismo tiempo dejaba a los centros un cierto margen de maniobra a la hora de adaptar la nueva normativa a las realidades concretas de cada escuela. Será justamente esta previsión la que permitirá, en plena *guerra de la lengua*, limitar la penetración de los argumentos de los opositores de la política lingüístico-escolar de la Generalitat en el mundo de la educación catalana y aplicar la normativa sin generar conflictos reales de una cierta significación.

De hecho, el substancial consenso en torno no sólo a la nueva norma, sino también a los mecanismos de implementación que a ella siguieron, queda reflejado en los programas electorales para las elecciones autonómicas de 1995.

CiU, defendiendo evidentemente el modelo hasta entonces aplicado, en 1995, en valorar positivamente los avances de la competencia lingüística de los alumnos y de los profesores abogaba por un avance en la catalanización de los contenidos educativos que permitiera “el coneixement i l'adhesió a la identitat nacional de Catalunya”.⁵⁶⁷ CiU, retomando la visión de la *escola catalana* en lengua y en contenidos propia de la tradición nacionalista, entendía que el decreto 75/1992 y la posterior ratificación de la política lingüístico escolar de la Generalitat por parte del Tribunal Constitucional, abría una nueva etapa en la cual se llegaría a la “culminació del procés de normalització lingüística a l'ensenyament, tant pel que fa referència a l'ensenyament en català, com a llengua pròpia de Catalunya, com al domini equilibrat de les dues llengües oficials per part de tot l'alumnat”.⁵⁶⁸

El PSC también, a pesar de que, como se vio, hubo algunos sus miembros de una cierta significación implicados directa o indirectamente en las movilizaciones de la etapa 1993-1994, no sólo se mostraba partidario del modelo seguido hasta entonces, sino que subrayaba como éste fuera el modelo lingüístico que los ciudadanos y las ciudadanas de Catalunya se habían libremente dado durante la transición democrática, reivindicando así una participación determinante en la construcción del modelo, y señalaba como, a lo largo

⁵⁶⁷CiU: *Portem Catalunya més lluny*, Barcelona: 1995 p.316. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

de los años, la opción hecha por los catalanes se había transformado en un referente en el ámbito europeo⁵⁶⁹ ya que se basaba “no només en la promoció de la llengua pròpia del país, sinó també, i al mateix nivell, en el respecte i en la garantia dels drets lingüístics de les persones”.⁵⁷⁰ Así retomaba también los principios que habían guiado la actuación de los socialistas a lo largo del debate de la LNLC, mencionando la importancia de la preservación de la unidad civil del país, y opinando, en definitiva, que el modelo hasta ahora seguido había sido capaz de mantenerla. Finalmente, reiteraba la negativa a cualquier hipótesis de doble red escolar en cuanto elemento generador de división social y conflicto.

Iniciativa per Catalunya, en dar un juicio positivo con respecto a las directrices de la política lingüístico-escolar hasta entonces secundadas, centraba su atención en formular toda una serie de propuestas orientadas a mejorar la capacidad de intervención de la administración, como por ejemplo una mejora sustancial del reciclaje del profesorado, la construcción de soportes didácticos en lengua catalana, la formación continuada, en la convicción que los problemas que se habían podido generar en la aplicación del modelo inaugurado con la aprobación de la LNLC y con la normativa de despliegue de la ley, dependían en definitiva más de las dificultades materiales con las cuales se habían encontrado a menudo los centros, que de una equivocación en la fijación de objetivos⁵⁷¹.

ERC también en valorar positivamente los efectos de la política lingüístico-escolar de la Generalitat, centra su atención en la necesidad por parte de los poderes públicos de garantizar una aplicación estricta de las normas aprobadas. En definitiva, si bien individuaba como objetivo último y necesario “la presència i l’ús normal de la llengua catalana a la totalitat dels centres” (objetivo que, gracias a la previsión de la posibilidad por cada centro de elegir el “ritmo” de su catalanización todavía no había sido alcanzado), en no criticar la actuación de los poderes autonómicos, indirectamente consideraba que los instrumentos ofrecidos por la normativa vigente podían ser válidos para alcanzarlo⁵⁷².

El único partido que desplegó un ataque frontal a la sustancia del modelo de normalización lingüística en la escuela experimentado en los primeros doce años de vigencia de la LNLC, fue, como era previsible, el Partido Popular. A diferencia de lo que había ocurrido normalmente en víspera de otras consultaciones autonómicas, en las cuales la cuestión de la lengua en la escuela había ocupado una parte mínima de los programas electorales de los populares catalanes y se había centrado en la reivindicación, tan tradicional cuanto confusa,

⁵⁶⁸ *Ibidem* p.335.

⁵⁶⁹ PSC: *Programa de Govern*, Barcelona 1995: p.63. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁵⁷⁰ *Ibidem*

⁵⁷¹ IC-V: *I ara et toca a tu* Barcelona: 1995 p.63. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁵⁷² ERC: *Força! Cap a la Independència* Barcelona: 1995 p.57 Archivo CEHI-Pavelló de la República..

del derecho de los padres a elegir la lengua de escolarización para sus hijos,⁵⁷³ en 1995, el modelo lingüístico escolar parece cobrar una importancia destacada en el conjunto de las propuestas populares. Precedido por unas actuaciones parlamentarias significativamente polémicas, en víspera de las elecciones de 1995, el PP presentaba un verdadero modelo lingüístico escolar alternativo al modelo vigente.

El PP, declaraba abogar por una “postura més racional i generosa, d’una lleiatat constitucional i estatutària” para “una Catalunya sense discriminacions”.⁵⁷⁴ En este contexto, el PP reiteraba su compromiso para el bilingüismo, que en el campo de la enseñanza, se traducía en un modelo de “doble inmersión lingüística”, que implicaba la oferta de dos opciones escolares según la lengua. Una preveía el catalán como lengua vehicular y el catalán como asignatura obligatoria en la etapa de la enseñanza primaria (de 3 a 7 años). Esta opción imaginaba la introducción progresiva del castellano en determinadas áreas hasta alcanzar un equilibrio con el catalán en el segundo ciclo (de 7 a 12 años). Finalmente, entre los 12 y los 16 años, se preconizaba un uso del todo paritario de las dos lenguas como lenguas docentes. La segunda opción se presentaba como especular a la otra, con la diferencia que la lengua de partida sería el castellano y se procedería a la introducción progresiva del catalán según las pautas establecidas por el castellano en la opción anterior. El modelo del PP se acababa de perfilar a través de un renovado protagonismo atribuido a la alta Inspección del Estado, que, en opinión de los populares catalanes, tenía el cometido de controlar que los contenidos de los manuales de las áreas de lengua y ciencias sociales presentaran “adecuadamente” la realidad bilingüe de Catalunya.

Es posible vislumbrar del análisis de los distintos programas electorales de 1995, cuando un tramo importante del proceso de normalización lingüística en la enseñanza no obligatoria inaugurado con la LNLC ya había sido llevado a cabo, que el pacto lingüístico sellado en 1983 todavía permanecía perfectamente válido para todos los que participaron en ello.

Sólo el PP se quedó fuera del consenso, y no tanto por no haber participado, en su momento, a la redacción de ley. En repetidas declaraciones los dirigentes del PP habían manifestado, que, al haber estado presentes sus representantes en la primera legislatura autonómica, sin duda alguna habrían votado favorablemente al texto de la LNLC, y que en todo caso el partido asumía como válidas las directrices de la norma.

⁵⁷³ Véase AP-PDP-UL: *Programa electoral de 1984* págs. 11, 15, 85 y 92; AP: *Programa electoral de 1988* págs 29 y 32; AP: *Programa Electoral de 1992* págs.13-14. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁵⁷⁴ PP: *Programa de Govern Catalunya 1995*, Barcelona: 1995 p. 91. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

El PP se quedó fuera del consenso lingüístico por no haber participado de un pacto más amplio del cual la letra de la LNLC, como se vio, representó la parte fundamental pero no la única.

Un pacto basado sobre la idea, compartida por todas las fuerzas catalanas antifranquistas, que, bien asumiendo como ineludibles las condiciones del respeto de los derechos lingüísticos de los infantes y de la competencia plena de todos los alumnos en ambas lenguas oficiales, el catalán se convirtiera en la lengua normal de la enseñanza en la óptica de una profunda transformación de la situación lingüística del país.

La LNLC, como se vio, no había podido establecer claramente la estrategia y los ritmos con los cuales estos objetivos se alcanzarían finalmente, ya que con respecto a este punto el debate había sido duro y las distintas posiciones lejanas lo bastante como para perjudicar una aprobación ampliamente consensuada de la ley. Pero el profundo debate que había llevado a la aprobación del título segundo de la LNLC y el consenso de fondo en mérito a los objetivos fundamentales, era destinado a producir sus frutos mucho más allá de la unanimidad con la cual se aprobó la norma.

De aquel profundo debate surgiría en los años siguientes todo un estilo con el cual todas (o casi todas) las fuerzas políticas catalanas se acostumbrarían a tratar los temas relativos a la lengua en la enseñanza. Un estilo significativamente lejano de la provocación y de la demagogia, que llevó la administración a actuar de manera incisiva pero prudente y los partidos de oposición a ejercer un control estricto pero leal.

La prueba más evidente de un funcionamiento substancialmente correcto de todo el sistema político con respecto al modelo lingüístico-escolar se encuentra no sólo en la escasez de conflictos reales o por lo menos significativos, sino también en los resultados en término de competencia lingüística del conjunto de los ciudadanos.

Evolución del conocimiento del catalán (1984-1995)

	1984	1988	1992	1995
Lo habla y lo escribe	27,7	34,0	41,7	48,4
Lo entiende y lo habla	37,6	36,0	28,8	30,0
Lo entiende pero no lo habla	28,0	25,8	24,1	19,2
No lo entiende	6,2	4,1	3,9	2,4
NC	0,5	0,1	1,6	-
Total	100,0 (4852)	100,0 (2984)	100,0 (2489)	100,0 (1588)

Fuente: elab.propia a partir de J. ARGELAGUET: *Partits llengua i escola* Ciemen/Mediterrània, Barcelona: 1999 p.207.

Los datos señalan que el proceso de extensión del conocimiento del catalán se hizo sin retroceder y con una alta progresión: cada cuatro años, el porcentaje de los ciudadanos que hablan y escriben en catalán subió en torno a un 7% en cada periodo considerado. Aún así, hay que tener presente siempre que el conocimiento de una lengua no implica necesariamente su uso, y que por eso el crecimiento de la competencia lingüística de los ciudadanos catalanes no implica automáticamente un crecimiento de su uso.

Pero dejando de lado la eterna polémica sobre las diferencias entre el uso y el conocimiento, y teniendo en cuenta que los objetivos generales de la política lingüística de la Generalitat tenían como primer objetivo la extensión de la competencia lingüística de la población en lengua catalana y su equiparación con el nivel de conocimiento del castellano, se puede afirmar que los primeros doce años de aplicación de la LNLC marquen en este sentido un éxito notable del cual la política lingüístico-escolar parece haber sido la llave de vuelta: de 1984 a 1995 aumentó incesantemente el porcentaje de catalanes que afirmaban poder escribir y hablar en catalán.

5.4.2 Administración

La variedad de las administraciones presentes y operantes en el territorio catalán, su diversa titularidad y la complejidad de las normas que las rigen, hicieron que la introducción de la lengua catalana en todos los ámbitos de lo que comúnmente se denomina administración pública, fue fuertemente deshomogénea.

En este sentido, se puede afirmar que la catalanización de la administración haya seguido ritmos y caminos diferentes según se haya tratado de la administración de la Generalitat, de la administración local, o de la administración periférica del estado (y, en particular modo, de la administración de justicia).

En el caso de la administración de la Generalitat, ya en 1980, como se vio, se había promulgado un decreto que establecía que la lengua normalmente utilizada por la administración autonómica y por todo organismo de ella dependiente sería el catalán, sin perjuicio del derecho del ciudadano a ser correspondido y atendido en la lengua que deseara.⁵⁷⁵ Esta disposición había llevado a un intenso trabajo de reciclaje lingüístico del personal procedente de la administración del estado (por aquel entonces la mayoría) que había sido transferido a la nueva administración autonómica y a un constante esfuerzo

⁵⁷⁵ Se trata del Decret 90/1980, DOGC núm.74, de 16 de julio de 1980.

llevado a cabo por el Servei de Normalització del Ús Oficial de la DGPL y de la renacida Escola de Administració Pública de Catalunya⁵⁷⁶.

La administración local, a pesar de que no existiera una normativa específica en este campo, en esta fase había asumido un fuerte impulso en el camino de la adopción del catalán como vehículo de expresión normal. Como se produjo con relación a otros importantes temas, la mayoría de los municipios suplieron la falta de referencias legislativas específicas con acuerdos municipales orientados a incrementar el uso del catalán no sólo en las manifestaciones externas de las corporaciones (atención al público, bandos, avisos, rotulación...) sino también en su funcionamiento interno, tanto por lo que se refiere a la lengua empleada en los plenos y en los trabajos del consistorio, como en el trabajo administrativo diario.

En esta primera fase, al contrario, la administración periférica del estado pareció no seguir la tendencia expresada por las otras dos administraciones, ya que, como se verá, será sólo a partir de la década de los 90 que se apreciará una cierta ruptura del monolingüismo de la administración estatal.

Un primer giro importante a la situación será representado por la aprobación de la LNLC. A través del Título I de esta ley⁵⁷⁷, se retomaban las indicaciones genéricas contenidas en el EAC y se establecían dos importantes principios.

En primer lugar que el catalán, siendo lengua propia de Catalunya (art.3 EAC), lo sería también de todas las administraciones dependientes de la Generalitat, incluida la local.

Y, en segundo lugar, que en el ámbito territorial de Catalunya cualquier ciudadano tendría el derecho de relacionarse con la Generalitat, con la administración civil del estado (incluida la administración de justicia), con la administración local y con las otras entidades públicas en la lengua oficial que elegiría.⁵⁷⁸

Esta previsión normativa establecía pues dos niveles de compromiso por parte de las diferentes administraciones. Por un lado, a la administración de la Generalitat y a la administración local, se les exigía que el catalán fuera la lengua normal en todas sus

⁵⁷⁶ La necesidad de disponer de una escuela pública de funcionarios había sido señalada por primera vez por Enric Prat de la Riba en 1910. La escuela se constituyó finalmente en julio de 1912, convirtiéndose en la segunda experiencia del género en Europa - después de la francesa - e inició sus actividades en 1914, una vez constituida la Mancomunitat. En marzo de 1924 fue clausurada por orden de Primo de Rivera y reabrió sus puertas en julio de 1931, extendiendo sus funciones, que pudo ejercer normalmente hasta finales de verano de 1936. Cerrada definitivamente con la entrada de las tropas franquistas, será restablecida por la Generalitat provisional en 1979. Sobre la primera etapa de la EAPC, véase J. SARRIÓN i GUALDA: *La Escuela de Administración Pública de Cataluña: 1912-1939* Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra: 1982.

⁵⁷⁷ En particular gracias a los artículos 5, 7, 8, 9, 10 y 11. Ley 7/1983, de 18 de abril, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983.

⁵⁷⁸ Art.8 Ley 7/1983, de 18 de abril, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983.

actividades, circunstancia que, indirectamente, requería la competencia lingüística de la totalidad de los funcionarios adscritos a las dos administraciones. Y, por el otro, se pedía indirectamente a la administración del estado que procurara que en su globalidad poseyera los recursos humanos y materiales para atender al ciudadano en las dos lenguas, de manera de poder hacer efectivo el derecho a relacionarse con los poderes públicos en la lengua que eligieran. Cuanto establecido por la LNLC, posiblemente se traduciría en la previsión de algunas plazas determinadas (por ejemplo las destinadas a tareas de atención al público) para acceder a las cuales sería imprescindible el conocimiento de ambas lenguas, y en la producción de material administrativo (impresos, formularios, documentación...) tanto en castellano como en catalán.⁵⁷⁹

Pero las previsiones normativas de la LNLC tuvieron consecuencias legislativas y materiales a medio plazo sólo y únicamente en el caso de la administración de la Generalitat.

En julio de 1985, después de más de un año de trabajo en ponencia conjunta, el Parlament de Catalunya aprobaba por unanimidad la Ley 17/1985, de la Función Pública de la Administración de la Generalitat. La negociación había sido larga, difícil pero finalmente exitosa⁵⁸⁰.

Las cuestiones que se habían demostrado más conflictivas y que habían enfrentado a lo largo de los trabajos de la ponencia CiU, ERC y PSUC por un lado y el PSC y CP por el otro habían sido fundamentalmente dos.

En primer lugar, el abasto de la nueva normativa. Por nacionalistas, comunistas y republicanos la nueva ley tendría que aplicarse a los funcionarios de la Generalitat pero también a la administración local, así como, aunque de manera indirecta, había establecido la LNLC. Socialistas y populares, en cambio, estimaban que el Parlament de Catalunya tenía necesariamente que tener en cuenta la reserva de competencia que, en ámbito de regulación de bases de régimen local, la Constitución y el Estatuto asignaban al estado y, consecuentemente, abstenerse de dictar normas a este respecto.⁵⁸¹

De hecho, el conflicto en mérito a esta cuestión se había manifestado ya indirectamente en ocasión del recurso presentado por el Govern y el Parlament de la Generalitat (y también

⁵⁷⁹ En 1984 las Cortes aprobaban una ley de reforma de la función pública que hacía referencia a la necesidad de disponer de personal debidamente preparado en el caso de la administración periférica del estado situada en comunidades con más de una lengua oficial. En el detalle, se trataba de la Ley 30/1984, del 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, B.O.E. de 5 de agosto de 1984. En su artículo 19.1 se puede leer: "(...) En las convocatorias para el acceso a la función pública, las administraciones públicas en el respectivo ámbito de competencias tendrán que prever la selección de personal debidamente capacitado para cubrir las plazas en las comunidades que gozan de dos lenguas oficiales". Esta disposición será actuada sólo seis años más tarde a través de la Orden de 20 de julio de 1990.

⁵⁸⁰ Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat.

⁵⁸¹ Se trata del art. 149.1.1 CE y del art.9.8 EAC

por el Parlamento y la Xunta de Galicia) con respecto a la Ley de Bases de Régimen Local aprobada por las Cortes en el abril de 1985⁵⁸².

Las instituciones autonómicas catalanas y gallegas, en aquella ocasión, impugnaron delante del máximo tribunal, la constitucionalidad del excesivo detallismo con el cual el legislador estatal había regulado aspectos como el proceso de selección del personal al servicio de las administraciones locales.

En la opinión de los representantes gallegos y catalanes, el estado había excedido ampliamente su competencia legislativa básica poniendo en tela de juicio la "especificidad" de las CA dotadas de competencias en materia de administración local y mermando significativamente la potestad legislativa de desarrollo que la misma constitución asignaba a dichas comunidades autónomas. Esta circunstancia, en el caso de comunidades dotadas de doble oficialidad lingüística – según los representantes de la Xunta y de la Generalitat – se traducía en un peligro para el principio de eficacia de la administración pública y en la imposibilidad de garantizar correctamente al ciudadano su derecho a relacionarse con la administración en su conjunto en cualquiera de las dos lenguas oficiales.

El tribunal Constitucional se pronunciaría en mérito a la cuestión sólo cuatro años más tarde y lo haría a favor de la normativa estatal.⁵⁸³ Pero en el momento de la discusión sobre la ley de la función pública, en Catalunya el debate quedaba todavía abierto y las posibilidades de una sentencia favorable a las razones del recurso, empujarían, por lo menos en una primera fase, las fuerzas que apoyaban el Govern de la Generalitat, y, en buena medida también el PSUC, a reivindicar, de entrada, una normativa que de alguna forma ayudara a recuperar el terreno perdido con la aprobación de la LBRL y consolidar las previsiones de la LNLC.

CP y PSC, por otra parte, se habían declarado contrarios a extender la aplicación de la normativa catalana a los funcionarios de la administración local. Los primeros lo hicieron directamente y sin vacilaciones, rechazando cualquier hipótesis de *sumisión* de las más generales prerrogativas estatales en materia de fijación de criterios para el acceso a la función pública. El PSC, en cambio, no obstante había sido uno de los responsables más importantes de la redacción de la LNLC y en muchos casos, a través de las

⁵⁸² Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, B.O.E. de 3 de abril de 1985.

⁵⁸³ Se trata de la STC 214/1989, de 21 de diciembre. La sentencia establecía el principio según el cual, en el caso de los funcionarios de nombramiento estatal (como el caso de los secretarios municipales) era el estado quien tenía la potestad de fijar los criterios de acceso, y en el caso de los otros trabajadores al servicio de las corporaciones locales, serían éstas quien dispondrían de dicha potestad. En otras palabras, la sentencia rechazaba un derecho de "intrusión" de las administraciones autonómicas con lengua propia que era la base argumental del recurso presentado por las instituciones gallegas y catalanas. Véase: N. PARIS i

administraciones locales que controlaba, había sido a la práctica un actor fundamental de la introducción de la lengua catalana en los ayuntamientos, se veía políticamente imposibilitado, ante la falta de un pronunciamiento claro del máximo tribunal en mérito al recurso planteado en contra de la LBRL, a apoyar una propuesta que, materialmente, pondría en entredicho cuanto afirmado por una norma querida y aprobada en las Cortes por la mayoría gubernamental que ellos mismos integraban.

El otro escollo que se había presentado en la negociación que había llevado a la aprobación de la Ley de Función Pública de la Administración de la Generalitat, había sido la obligatoriedad del conocimiento de la lengua catalana en su forma oral y escrita como requisito obligatorio para el acceso al cuerpo de funcionarios, obligatoriedad que nacionalistas, comunistas y republicanos mantenían como imprescindible. Populares y socialistas, con respecto a esta exigencia se mostraban mucho más reticentes. La cuestión, en efecto, conllevaba por estas dos fuerzas políticas un dúplice problema. Por una parte, la aceptación de esta condición por parte del PSC dependía del acuerdo en mérito al ámbito de aplicación de la futura norma: si finalmente se excluían de la normativa los funcionarios de las corporaciones locales, nada impediría a los socialistas catalanes de levantar sus reservas. Y, por otra parte, subsistía el problema del personal de la administración estatal que se iba progresivamente transfiriendo a la Generalitat en consecuencia de la asunción de competencias del gobierno autonómico. En este sentido, si CiU, ERC y PSUC defendían la absoluta necesidad de la introducción de una norma imperativa que obligara todo aspirante a entrar en la administración autonómica a demostrar un conocimiento suficiente de la lengua catalana. En cambio, por parte del gobierno estatal, y también de AP, subsistían serios recelos a la introducción de semejante previsión normativa ya que – se argumentaba – esto hubiera podido mermar los derechos adquiridos de los funcionarios en proceso de transferencia.

En este cuadro el PSC (y en cierta forma también CP)⁵⁸⁴ se encontró en una posición muy difícil, ya que, si bien defendía conjuntamente a CiU, PSUC y ERC la necesidad de adoptar medidas drásticas para mejorar el uso del catalán en el ámbito de la administración, no podía no tener en cuenta las presiones procedentes de una parte de los sectores

DOMÈNECH: *La conflictivitat competencial. Normalització lingüística* IEA/Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1994 p.124.

⁵⁸⁴ Los populares catalanes oponiéndose a la norma propuesta habrían acatado las orientaciones expresadas por la directiva del partido en el ámbito estatal y dado "cobertura" a los intereses de un sector tradicionalmente cercano a sus posiciones como el de los funcionarios, pero al mismo tiempo habrían perpetuado su vistosa y significativa marginación del "consenso lingüístico" protagonizado por todas las fuerzas políticas catalanas que había tenido su momento álgido en la aprobación de la LNL.

gubernamentales del PSOE y se encontraba investido de la responsabilidad de hacer prevalecer una solución que consiguiera mediar entre las dos posiciones enfrentadas.

Después de varios meses de contactos formales y informales entre las fuerzas políticas, el acuerdo en mérito a las dos cuestiones conflictivas parecía haber sido alcanzado de manera más que satisfactoria y el Parlament de Catalunya aprobaba finalmente la ley por unanimidad.

Con respecto a la cuestión del ámbito de aplicación, la falta de un pronunciamiento del TC en mérito al recurso presentado en contra de la LBRL había finalmente aconsejado comunistas, republicanos y socialistas a desistir de una aplicación extensiva de la normativa. Según el texto final del art.2 de la 17/1985, la normativa se aplicaría a todo el personal dependiente de la Generalitat de Catalunya, de la Sindicatura de Comptes y del Consell Consultiu, pero quedaba expresamente excluido el personal dependiente del Parlament de Catalunya, del Síndic de Greuges, del TSJC y, sobre todo, de todas las corporaciones locales.⁵⁸⁵

Y con referencia a la segunda cuestión, una vez eliminado el problema del ámbito de aplicación de la norma, PSC y CP accedieron a la inclusión de una medida (en concreto el art.34) que obligaba los aspirantes funcionarios a demostrar su conocimiento oral y escrito de la lengua catalana, a cambio de la inclusión de otra (el art.35) que suavizaba la obligatoriedad del precepto anterior garantizando para todo funcionario la posibilidad de adquirir dicho conocimiento de manera gradual gracias a la formación lingüística proporcionada por la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

El acuerdo, saludado con extrema satisfacción por todas las fuerzas políticas catalanas, y escenificado por una comparecencia conjunta del Conseller de Governació y del dirigente socialista Lluís Armet delante la prensa⁵⁸⁶ en la cual subrayaron el inmenso valor del consenso establecido en torno a este importante y difícil tema, se había fundamentado en una actitud firme pero extremadamente prudente por parte de las fuerzas que sostenían el Govern y del PSUC y en la capacidad de mediación, en la constancia y la flexibilidad de unos negociadores socialistas que habían tenido que actuar en todo momento bajo la doble presión representada por un lado por los sectores más centralistas del gobierno de Madrid, respaldados por el mayor partido de oposición en el ámbito estatal, y por el otro, por una actuación conjunta de CiU, ERC y PSUC que había vislumbrado el riesgo por el PSC de verse totalmente asimilado a las posiciones de AP.

⁵⁸⁵ Art .2.3, ley 17/1985 de la Función Pública de la Administración de la Generalitat

⁵⁸⁶ Véase *La Vanguardia* 9 de julio de 1985.

Pero, con la sorpresa de todos los partidos catalanes, el Consejo de Ministros recurriría poco después la ley delante del TC. El precepto contestado por el gobierno central fue el tan discutido art.34, relativo a los requisitos necesarios para el acceso al cuerpo de funcionarios de la Generalitat, allí donde la norma establecía la obligatoriedad del conocimiento de la lengua catalana en su forma oral y escrita.

El Consejo de Ministros presidido por Felipe González, si bien admitía que la relación de subordinación especial en la cual se encontraban los funcionarios públicos que desarrollaban su trabajo en comunidad dotadas de doble oficialidad lingüística justificaba la posibilidad de exigir un conocimiento de las dos lenguas oficiales, mantenía que esta exigencia quedaba supeditada a un criterio general de racionalidad y proporcionalidad. Sobre la base de esta argumentación, entonces, una norma que estableciera un deber de conocimiento generalizado y aplicable a todas las figuras profesionales encuadradas en la administración autonómica, sin que dicho deber de conocimiento se modulara con relación a las características de los puestos de trabajo por cubrir, vulneraba el principio de igualdad de todos los españoles con respecto a la posibilidad de acceso a la administración pública, y, en concreto, vulneraba los artículos 14, 23.2 y 139.1 de la carta magna.⁵⁸⁷

La sorprendente decisión del ejecutivo central, que la mayoría de medios de comunicación del Principado no hesitó en definir "grave"⁵⁸⁸, generó consecuencias profundas, tanto en el orden político como en el orden legislativo y práctico.

En el orden político, representó un duro golpe que empeoraba sensiblemente las relaciones entre las instituciones autonómicas catalanas y las instituciones centrales, ya que desde Madrid se arremetía en contra de una ley que había sido votada por la totalidad de las fuerzas políticas catalanas. Y más en lo específico, se consumaba una de las mayores desautorizaciones de los socialistas catalanes por parte de sus compañeros en el ámbito estatal y quedaba en entredicho el real peso político de una formación, el PSC, que proporcionaba, al momento de producirse el recurso, tres ministros al gobierno central. La situación pareció agravarse todavía más en el momento en que, por un lado, los dirigentes del PSC en Barcelona seguían defendiendo la validez y la total constitucionalidad de todos y

⁵⁸⁷ En palabras del abogado del Estado: "(...) De manera que, tanto su exigencia para la realización de un cometido técnico y sin relación directa con los administrados, como su exigencia para todas y cada una de las plazas de un determinado tipo de función pública, o para toda ella, cuando un determinado número de plazas atendidas por funcionarios bilingües la Administración cumplimenta el deber de la Administración de conocimiento de la lengua cooficial, infringen los artículos 14, 23.2, y 139.1 CE". Recogido en: N. PARIS i DOMÈNECH: *La conflictitat competencial. Normalització lingüística* IEA/Generalitat de Catalunya, Barcelona:1994 p.75.

⁵⁸⁸ Véase *AVUI*, 25 de octubre de 1985; *La Vanguardia*, 25 de octubre de 1985; *El Correo Catalán*, 25 de octubre de 1985; *El Punt*, 20 de noviembre de 1985.

cada uno los preceptos contenidos en la ley,⁵⁸⁹ y, por el otro, los ministros catalanes venían a rendir cuentas al partido en el Principat y declaraban que no se habían podido oponer a la decisión del recurso porque, sencillamente, no habían sido consultados.⁵⁹⁰

Pero al lado de las consecuencias políticas, el recurso produciría consecuencias de orden legal que afectarían profundamente la extensión del conocimiento y del uso de la lengua catalana en la administración pública en Catalunya.

Hasta 1991, año en que finalmente el TC falló a favor de la constitucionalidad de la ley aprobada en 1985 por el Parlament de Catalunya, en los concursos y oposiciones para el acceso al cuerpo de funcionarios autonómicos, el requisito del conocimiento de la lengua catalana no se pudo exigir directamente como obligatorio⁵⁹¹.

El intento del legislador autonómico de garantizar una entrada sólida y inequívoca del catalán en la administración pública quedaba así aplazado durante unos cuantos años.

La previsión establecida por la LNLG que el catalán fuera finalmente la lengua normal de la administración, había, dos años después, perdido el instrumento posiblemente más efectivo para poder cumplirse, eso es, la obligación para los funcionarios de conocer la lengua propia y "normal" de las administraciones a las cuales estaban adscritos.

En el caso de la administración local, como se vio, la utilización del instrumento imperativo no se había finalmente ni siquiera llegado a plantear, por toda una serie de razones de oportunidad política. Y, en el caso de la administración de la Generalitat, si bien la obligatoriedad del conocimiento se había llegado a plasmar en el texto legislativo, ésta había quedado bloqueada a causa de la intervención del gobierno central.

La suspensión del art.34 de la 17/1985 había reducido drásticamente las posibilidades para la Generalitat de ejercer un control exhaustivo sobre la competencia lingüística de sus funcionarios "en origen" y le había obligado a adoptar una estrategia centrada en las posibilidades de formación de los funcionarios una vez que éstos ya habían ingresado en las filas de la administración. Así, el decreto 107/1987,⁵⁹² en establecer que el catalán era definitivamente la lengua de expresión normal de la administración autonómica en todas sus actividades, encomendaba explícitamente a la *Escola d'Administració Pública* el cometido

⁵⁸⁹ Lluís Armet, el dirigente que había encabezado la delegación socialista en la negociación para la redacción y la aprobación de la ley, declaraba el día siguiente a la presentación del recurso: "Nosotros, por supuesto, seguimos suscribiendo el texto de la ley, y el contenido del artículo que ha sido recurrido". Véase *El Correo Catalán*, 25 de octubre de 1985.

⁵⁹⁰ Véase *El País*, 29 de octubre de 1985.

⁵⁹¹ Véase: J. VERNET i LLOBET: "El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC46/1991, de 28 de febrer" en: *Revista de Llengua i Dret* (1992) n.17 p. 97.

⁵⁹² Decreto 107/1987, de 13 de marzo, DOGC núm.827, de 10 de abril de 1987, parcialmente modificado por el decreto 254/1987, de 4 de agosto, DOGC núm. 885, de 2 de septiembre de 1987.

de realizar cursos intensivos de reciclaje para todos los funcionarios que se incorporaran a la administración autonómica por traslado o por transferencia.

La estrategia de la Generalitat había sido en este caso la de la reducción del daño, puesto que, a la falta de eficacia de una norma que regulara imperativamente la materia, se apostaba por potenciar al máximo los instrumentos de intervención positiva en mano de la administración.

En el caso de las corporaciones locales, la actuación del ejecutivo autonómico fue en alguna medida similar, aunque en este caso, puesto que los municipios y las diputaciones habían quedado explícitamente excluidas de la normativa de 1985, no se contempló ni siquiera una actuación de carácter reglamentario y se apostó por explorar las posibilidades de acuerdo político.

En este contexto, en 1989, se creaba el *Consorci per a la Normalització Lingüística*, un organismo dependiente de la administración autonómica, formado en su origen por la Generalitat y 19 ayuntamientos para fomentar el conocimiento y el uso de la lengua catalana en el territorio a través de la cooperación de la administración local y de la administración autonómica.

El nacimiento del CPNL, no obstante fue recibido con críticas de una cierta significación,⁵⁹³ marcó un paso importante en la historia de las políticas lingüísticas en el ámbito de la administración catalana entendida en su amplia acepción. Pronto se fueron incorporando cada vez más municipios al CPNL y finalmente, a partir de 1992, se integrarían a ella también casi la totalidad de los consejos comarcales y de las diputaciones provinciales⁵⁹⁴. El CPNL se encargaría de ofrecer soporte técnico-lingüístico a los municipios, cursos de lengua (presenciales y a distancia) para los trabajadores de las administraciones locales y sobre todo representaría una estructura capaz de sintetizar y coordinar los servicios lingüísticos orientados a la administración y a la población en general ya existentes en los municipios. En este sentido, una importante iniciativa de este organismo ha sido la redacción de reglamentos lingüísticos-tipo que, a lo largo de los años, varios ayuntamientos han presentado y aprobado en sus plenos.

⁵⁹³ La creación del CPNL y sus primeras actuaciones no fueron mancas de polémica. Por parte de la directiva del PSC, en efecto, más de una vez se subrayó críticamente el excesivo protagonismo que desempeñaría la DGPL en cuanto representante de la Generalitat en los órganos dirigentes de la nueva estructura. No obstante esta circunstancia, cabe decir que en el ámbito local, la mayoría de los municipios, independientemente de las fuerzas políticas que los gobernaban se sumaron finalmente a las iniciativas impulsadas por el CPNL.

⁵⁹⁴ En 2002 integraban el CPNL 82 municipios, 37 consejos comarcales y las diputaciones provinciales de Girona, Tarragona y Lleida. Cfr. CPNL *Memoria 2002* Barcelona: 2002 p.5.

La forzada renuncia a la posibilidad de una reglamentación global y imperativa de los usos lingüísticos de la administración local llevó a la necesidad de sellar un pacto político entre los diferentes actores administrativos catalanes. Esta circunstancia, favoreció un proficuo intercambio de experiencias y la valorización del importante papel normalizador que, como se vio, la mayoría de los municipios catalanes habían estado ejerciendo a partir de 1979.

En este cuadro, parece interesante hacer dos observaciones.

La primera hace referencia a la estructura territorial que finalmente acabó adoptando el CPNL. Los centros y las oficinas del *Consorci* no son ordenadamente distribuidos en el territorio catalán. Al contrario, su presencia irregular en el territorio (mucho más consistente en las zonas donde la población es mayoritariamente castellanohablante), denota la capacidad de Generalitat y ayuntamientos de construir una colaboración basada sobre la idea de que más que ser una nueva estructura burocrática, el CPNL tendría que ser una estructura flexible, que supiera adaptarse a las necesidades reales de los municipios que pretendía asesorar.

Y, la segunda tiene como objeto los reglamentos de uso lingüístico-tipo que el CPNL, ya a partir de 1991, propuso a los municipios. Puede resultar interesante observar, en este sentido, que éstos fueron en su enorme mayoría aprobados por unanimidad por los plenos municipales, circunstancia que evidencia una cierta voluntad de la mayoría de las administraciones locales de avanzar juntas en materia de política lingüística, y que, salvo poco significativas excepciones, la introducción sólida y definitiva del catalán como lengua de expresión normal de los municipios, fue asumida por la extrema mayoría de los grupos políticos (como mínimo en el ámbito local) como una exigencia significativa y ampliamente compartida.

Después de la parálisis originada por el recurso presentado por el consejo de ministros en 1985 en contra de la *Ley de Funcionarios*, la situación para el conjunto de las administraciones operantes en Catalunya, empezó parcialmente a modificarse a principio de la década de los 90.

En julio de 1990, el gobierno catalán aprobaba finalmente un decreto⁵⁹⁵ sobre el Reglamento del Personal al Servicio de la Administración Local. El artículo 67 de la nueva norma, establecía que en los procesos de selección del personal se contemplaría una prueba de lengua catalana.⁵⁹⁶

⁵⁹⁵ Decreto 214/1990, de 30 de julio. DOGC núm.1348, de 28 de septiembre y DOGC núm.1402, de 4 de febrero de 1991.

⁵⁹⁶ La normativa se aplicaría a todos los funcionarios salvo los pertenecientes a cuerpos de habilitación estatal, como los secretarios municipales.

La dificultad de la prueba se modularía sobre la base del tipo de funciones que el futuro funcionario tendría que desarrollar y podía ser eliminatoria sólo en el caso en que, de acuerdo con la naturaleza de las funciones de las plazas objeto de la convocatoria, la exigencia del conocimiento fuera necesaria para garantizar los derechos de los administrados contenidos en la LNLC.

En otras palabras, si la Generalitat parecía acatar las directrices expresadas por el Tribunal Constitucional en mérito a la necesidad de tener en cuenta los criterios de proporcionalidad y racionalidad a la hora de establecer una norma que exigiera el conocimiento de la lengua por parte de los funcionarios, por otra parte introducía explícitamente el concepto que tal exigencia se hacía obligatoria y imprescindible para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos imperativamente garantizados por la LNLC.

Y, en el mismo mes, la administración del estado también cumplía sus primeros pasos para la introducción del catalán en sus estructuras. Con una orden del 20 de julio de 1990, se daba finalmente cumplimiento a las previsiones normativas establecidas seis años antes a través del ya citado art.19.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Como ya se vio, este artículo obligaba la administración periférica del estado operante en territorios de doble oficialidad lingüística, a dotarse de personal debidamente capacitado en las dos lenguas.

La Orden establecía en este sentido dos obligaciones fundamentales para las administraciones periféricas del estado: la redacción de un informe anual sobre la situación lingüística de sus estructuras; y la confección de listas anuales en que constaran el número y las características de las plazas para las cuales se requería el conocimiento de las dos lenguas.

Pero el verdadero salto de calidad, sería representado por la promulgación de la STC 46/1991, que resolvía el recurso presentado por el consejo de ministros en contra del art.34 de la ley de la función pública catalana de 1985⁵⁹⁷.

El máximo tribunal finalmente fallaba a favor de la constitucionalidad del precepto impugnado, declarando perfectamente constitucional la exigencia de una prueba de lengua obligatoria para todo aspirante a entrar en el cuerpo de funcionarios de la Generalitat.

La sentencia tendría consecuencias inmediatas sobre las convocatorias de plazas de funcionarios de la administración autonómica, pero sin duda, sin llegar a tener el "efecto

⁵⁹⁷ Una extensiva y detallada análisis de la Sentencia es posible encontrarla en J.VERNET i LLOBET: "El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les

multiplicador” que algunos estudiosos preconizaban⁵⁹⁸, sería destinada a influir indirectamente en toda la legislación en materia de lengua y función pública.

En 1992, las Cortes aprobarían finalmente la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.⁵⁹⁹

El artículo 35 de la norma establecía finalmente que los ciudadanos de comunidades dotadas de doble oficialidad lingüística, tendrían el derecho de utilizar en sus relaciones con todo tipo de administración pública la lengua que eligieran, mientras las relaciones se verificaran dentro del territorio de dichas comunidades.

Esta previsión normativa establecía indirectamente el principio de la primacía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos con respecto a los “derechos lingüísticos” de las administraciones. En otras palabras, fijaba el criterio según el cual, a partir de entonces, serían las administraciones que tendrían que trabajar en la lengua de los administrados.

La aprobación de la Ley de 1992, parece tener una vinculación directa con la sentencia del tribunal constitucional de 1991. A partir de aquel pronunciamiento, y independientemente de la implementación concreta de las normas dictadas a partir de entonces, lo que parece haber cambiado es la misma interpretación jurisprudencial en materia de derechos lingüísticos.

Si hasta 1991 se había reconocido genéricamente la necesidad de que las administraciones en su conjunto poseyeran los recursos humanos y materiales para atender la población en cualquiera de las lenguas oficiales, a partir de 1991, la atención se concentró más específicamente en los ciudadanos y en la plenitud de sus derechos lingüísticos. Siguiendo esta interpretación, la exigencia del conocimiento de la lengua propia de la comunidad no se configuraba ya como un obstáculo a la igualdad de todos los españoles en el acceso a la función pública, sino como un medio imprescindible para garantizar los derechos de los ciudadanos y la eficacia de la administración.

Con todo, el cambio ideológico y jurisprudencial anticipado por las medidas de 1990, explicitado por la sentencia del TC de 1991 y consagrado por la aprobación de la normativa de 1992, si llegará a producir efectos normativos de una cierta significación relativamente rápidos, se tendrán que esperar todavía algunos años (y de hecho tampoco se puede hablar de un progreso lineal) para que la implementación de las nuevas norma repercutiera en la realidad de las relaciones entre administración y administrados.

comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer” en *Revista de llengua i dret* (1992) núm.17 págs. 87-98.

⁵⁹⁸ Véase J. VERNET i LLOBET: “El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística...” cit p.90.

⁵⁹⁹ Se trata de la Ley 20/1992, de 26 de noviembre. B.O.E. núm.285, de 27 de noviembre de 1992.

Otra vez será imprescindible volver a analizar la situación diferenciando claramente entre las diferentes administraciones.

En abril de 1993, las Cortes aprobaban finalmente una modificación de la Ley de Bases de Régimen Local⁶⁰⁰ que iba en el sentido indicado por el antiguo recurso presentado ocho años antes por las instituciones gallegas y catalanas: a partir de entonces se establecía que el conocimiento de la lengua propia constituiría un mérito específico por valorarse dentro de la normativa establecida en la comunidad autónoma.⁶⁰¹ Iba cayendo así poco a poco la última reserva y se recomponía la unidad lingüística de la administración pública catalana individuada diez años antes por la LNLC. El camino había sido largo, lleno de obstáculos y había obligado a la Generalitat a una estrategia que había combinado recursos al máximo tribunal, fragmentación normativa y acuerdo político.

Y en 1994, el Parlament de Catalunya aprobaba finalmente una nueva *Ley de Funcionarios*, que recogía los grandes cambios normativos y jurisprudenciales ocurridos a partir de 1985 y finalmente ensanchaba su ámbito de aplicación a la administración local⁶⁰², así como los promotores de la ley de nueve años antes habían querido y las circunstancias políticas de entonces habían impedido.

Así que en el caso de la administración local y autonómica, se puede decir que a la mitad de los años noventa ya se encontraban substancialmente definidos (y incluso ratificados por el TC) los fundamentos normativos que garantizaban una presencia sólida del catalán, sea por lo que atañía los usos lingüísticos internos y externos de las distintas corporaciones, sea, como se vio, por lo referente a los mecanismos de selección y formación del personal. Además, no se tiene que olvidar que la administración autonómica y, en gran parte, también local (si se exceptúa el caso de los secretarios municipales de habilitación estatal) se componía fundamentalmente de ciudadanos catalanes que, así como el conjunto de la población catalana, ostentaban una cada vez mayor competencia lingüística en catalán.

En síntesis, por un lado el ingente trabajo de formación lingüística llevado a cabo por la EAPC y por organismos como el CPNL con respecto a los funcionarios transferidos de la administración central a la Generalitat o procedente de la administración local del régimen

⁶⁰⁰ Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del Régimen de Puestos de Trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter general. B.O.E del 22 de abril. En concreto, se trata de la modificación del art.99.

⁶⁰¹ La Generalitat dará cumplimiento a la ley 10/1993 a través del Decreto 14/1994, de 8 de febrero. DOGC núm.1859, del 11 de febrero, que establecía además el derecho por la Generalitat a emprender acciones administrativas en contra de las corporaciones municipales que no incluyeran la exigencia de conocimiento de la lengua en sus convocatorias. La normativa será definitivamente perfeccionada a través del Decreto 161/2002 (de 11 de junio) que modificaba en parte el anterior especificando la exigencia del certificado de suficiencia (Nivel C de la Junta Permanent de Càtala) para los concursantes.

⁶⁰² Llei 9/1994, de 29 de juny, de *Reforma de la legislació relativa a la funció pública de la Generalitat de Catalunya*.

franquista, y, por el otro, las expectativas en mérito al personal de nueva adquisición dibujaban, a la mitad de los años 90, un horizonte que hacía esperar un sólido y continuado aumento de la presencia efectiva de la lengua catalana en la administración local y autonómica.

Una situación diferente se configuraba por la administración periférica del estado ya que si bien, como se vio, a partir de 1990 se habían cumplido avances significativos, sobre todo en términos generales, todavía no existía una regulación específica más allá de las dos obligaciones que la normativa de 1992 había impuesto: la previsión de algunas plazas para las cuales se contemplaba el conocimiento de la lengua catalana (como requisito o como mérito) y la redacción de un informe anual sobre el grado de implementación del uso de la lengua propia de la comunidad.

Si se mira a los datos que la misma administración periférica del estado proporcionaba a través de sus informes anuales, se puede afirmar que la falta de una regulación específica y el retraso con el cual se empezó a introducir medidas para romper con el monolingüismo de la administración periférica del estado hacía muy difícil traducir en realidad el criterio, solemnemente afirmado a partir de 1992, según el cual sería la administración que trabajaría en la lengua de los administrados.

En 1995, sólo un 15,7% de los empleados públicos al servicio de la administración periférica del estado entendía, leía y podía escribir en catalán, un 9% declaraba poderlo hablar y entender con seguridad y mientras que un 7,7% lo entendía con dificultad y un 4,9% declaraba no entenderlo.

Y, pasando de la situación de los recursos humanos a la situación de los recursos materiales, la situación no variaba mucho: el 50,7% de la rotulación era bilingüe, frente a un 41,8% en castellano y sólo un 7% en catalán; el 67% de los impresos eran en castellano, frente a un 25,7% bilingüe y a un 6,9% en catalán; el 73,8% de los documentos informatizados eran en castellano frente a un 26,8% en catalán⁶⁰³.

Estas cifras delataban el gran retraso que había comportado una cierta política obstruccionista que había inspirado el famoso recurso en contra de la normativa de 1985 y que se había prolongado como mínimo hasta el principio de los años 90.

Mientras los efectos de las políticas lingüísticas de la Generalitat empezaban a producir los primeros frutos, registrando un avance generalizado del conocimiento (que no necesariamente del uso) de la lengua catalana entre la población y una progresiva

⁶⁰³ DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CATALUÑA: *Actuaciones para la implantación de la lengua oficial propia en la Administración Periférica del Estado en Cataluña*. Año 1995. Barcelona: 1996 p.2. Archivo del Centre de Sociolingüística, Barcelona.

aceptación masiva del catalán como lengua normal de los poderes y de los servicios públicos, la administración del estado no disponía de los recursos humanos y materiales para enfrentarse a la nueva situación. Es más, se podía apreciar, por parte de los funcionarios estatales radicados en Catalunya una cierta actitud negativa a considerar el conocimiento de la lengua como un requisito para ejercer la profesión; al contrario se le valoraba positivamente sólo en la medida en que se configurara como un mérito entre otros.⁶⁰⁴

El retraso de la administración central se sustanciaba entonces, a la mitad de los años 90, en un retraso material, como demostrado por las cifras que la misma administración hacía públicas, pero sobre todo en un retraso político, debido a la falta de voluntad de romper dinámicas y inercias que si en el plan legal con las normas aprobadas entre 1990 y 1994 se habían empezado a contrastar, en la práctica, mostraban todavía toda su fuerza.

Será posiblemente esta circunstancia la que hará que los esfuerzos realizados por la administración periférica del estado en Catalunya, que en algún caso fueron considerables (como en el caso de la formación de los funcionarios),⁶⁰⁵ perdieran buena parte de su eficacia potencial, configurándose como actuaciones aisladas, sin un proyecto político de amplio respiro capaz de valorizarlas.

En este cuadro, vale la pena hacer una breve referencia al proceso de introducción de la lengua catalana en la administración de la justicia.

Como ya se ha evidenciado en otra parte de este trabajo, el problema de la competencia lingüística de los funcionarios de justicia, de los jueces y de los magistrados que prestaban y prestan su servicio en territorio catalán fue largamente discutido en los trámites que llevaron a la aprobación del estatuto de autonomía. Finalmente, en el texto definitivo del estatuto, el conocimiento de la lengua, a diferencia de la especialización en derecho propio catalán, no fue contemplado ni siquiera como mérito preferente en el acceso a las plazas de juez y magistrado en Catalunya.⁶⁰⁶

La LNLC había indirectamente abierto otra vez la cuestión al establecer explícitamente el derecho de los ciudadanos de relacionarse con la administración de justicia en cualquiera de las dos lenguas oficiales.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CATALUÑA: *Actuaciones para la implantación de la lengua oficial propia en la Administración...* Ibid.

⁶⁰⁵ Entre 1990 y 1995, la Delegación del Gobierno en Cataluña organizó, en colaboración con la Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, un total de 455 cursos para los funcionarios estatales radicados en el Principat. Véase DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN CATALUÑA: *Actuaciones para la implantación de la lengua oficial propia en la Administración...* cit. p.3.

⁶⁰⁶ Véase art.23 Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979.

⁶⁰⁷ Véase art.9 *Llei de normalització lingüística a Catalunya*, BOPC núm.131, 14 de abril de 1983.

Esta circunstancia creaba una cierta contradicción, ya que si por un lado se afirmaba el derecho de los ciudadanos a expresarse en las dos lenguas oficiales en los trámites judiciales, por el otro, no existían, en la normativa estatal, disposiciones orientadas a hacer efectivo este derecho.

La Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en 1985⁶⁰⁸, no acabaría de resolver del todo esta contradicción, sino que al contrario, provocaría un recurso de inconstitucionalidad presentado por las máximas instituciones gallegas, vascas y catalanas.

La situación empezaría a cambiar, aunque casi imperceptiblemente, después de 1990, cuando el Tribunal Constitucional dictó sentencia.⁶⁰⁹

Las instituciones autonómicas habían considerado inconstitucionales un gran número de artículos y mantenían que la normativa consagraba el castellano como única lengua oficial de los procedimientos judiciales, relegando las lenguas propias a una oficialidad marginal y que atribuía a la administración del estado la facultad de decidir el peso de la competencia lingüística en los concursos de acceso a plazas de juez, magistrado, y funcionario de justicia en las Comunidades autónomas con lengua propia, considerando además que la ley resultaba finalmente lesiva de sus competencias en materia de administración de justicia⁶¹⁰.

La sentencia, por lo menos en parte, dio la razón a los recurrentes y abrió el camino a una reforma de la ley que fue aprobada cuatro años después⁶¹¹ y introducía substancialmente dos novedades.

En primer lugar, el conocimiento de la lengua y del derecho catalán constituiría definitivamente un mérito (entre otros) para la provisión de todas las plazas en la administración de justicia, incluidas las plazas de juez y magistrado⁶¹².

Y, en segundo lugar, si bien según el art.231 el castellano seguía siendo la lengua oficial de la justicia, a la cual se tenía que recorrer obligatoriamente en el momento en que una de las dos partes manifestara esta exigencia, se establecía el principio según el cual toda documentación presentada en la lengua cooficial con el castellano tendría plena validez y se establecía que las traducciones necesarias se realizarían de oficio⁶¹³.

⁶⁰⁸ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. B.O.E. núm 157, de 2 de julio de 1985.

⁶⁰⁹ Se trata de la STC 56/1990, de 29 de marzo, en particular del FJ 46º. B.O.E. núm.107, de 4 de mayo de 1990.

⁶¹⁰ Los artículos recurridos eran más de 80.

⁶¹¹ Se trata de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de Reforma de la LOPJ. B.O.E. núm 268, de 9 de noviembre de 1994.

⁶¹² Art.313.2.g) y 431.2.f) de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de Reforma de la LOPJ. B.O.E. núm 268, de 9 de noviembre de 1994.

⁶¹³ Art.231.4 de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de Reforma de la LOPJ. B.O.E. núm 268, de 9 de noviembre de 1994.

De hecho, ya antes de la promulgación de la reforma de la LOPJ, justo después de la sentencia de 1990, la Generalitat había vuelto a tomar la iniciativa y en abril de 1991 había signado un acuerdo de cooperación⁶¹⁴ con el Consejo General del Poder Judicial en el cual se empeñaba a proporcionar toda una serie de servicios de asesoramiento lingüístico para facilitar el uso de la lengua catalana en los trámites judiciales. El acuerdo llevó a la dotación de cinco equipos de "dinamizadores lingüísticos" que realizaron su trabajo en varios tribunales obteniendo resultados relativamente satisfactorios⁶¹⁵.

Así que incluso después de la aprobación de la reforma de la LOPJ, los avances hacia la ruptura del monolingüismo en la administración de justicia resultaban haber sido lentos y de menor significación.

Resumiendo, después de los primeros quince años de vigencia del estatuto de autonomía la administración local y la administración autonómica disponían de los instrumentos legales y materiales para poder garantizar plenamente el uso de ambas lenguas en las relaciones con los administrados. Al contrario, la administración periférica del estado y, todavía más, la administración de justicia movían - y en buena parte se puede decir que todavía muevan -, sus primeros pequeños pasos hacia esta dirección.

Se verá como, al momento de iniciar los trámites para la redacción de una norma que sustituyera la LNLC, los partidos catalanes y la Generalitat, intentarán retomar la iniciativa con relación a esta importante asignatura pendiente.

5.4.3 Medios de Comunicación

En las sociedades contemporáneas, la importancia de los medios de comunicación de masas - y en particular de la televisión - como instrumentos de normalización lingüística, es incuestionable. Junto a la enseñanza, los medios desarrollan una importante función de divulgación y estandarización de la lengua.

Esta consideración es todavía más válida en un caso como el catalán, donde la proscripción del uso público de la lengua durante largos periodos ha determinado un doble fenómeno: por un lado una cierta falta de conocimiento de la lengua del país, sufrida tanto por los ciudadanos procedentes de otras zonas de la península como por los mismos autóctonos

⁶¹⁴ *Protocolo de Bases para Acuerdos de Cooperación en materia de Administración de Justicia entre el Consejo General del Poder Judicial y la Generalitat de Catalunya*, 16 de abril de 1991. Archivo del Centre de Sociolingüística, Barcelona.

⁶¹⁵ La experiencia de la integración de "dinamizadores lingüísticos" se realizó, a lo largo de 1992, en ocho juzgados del territorio catalán. Según datos de la DGPL, en los juzgados interesados por el programa piloto, el porcentaje de actos realizados en lengua catalana ascendió al 78%. Véase la intervención de Miquel Reniu, director general de la DGPL en el marco de la *Sesión Informativa con el Consejero de Cultura sobre el balance de*

(sobre todo con referencia a la lengua escrita), y, por el otro, la imposibilidad de disponer de un modelo lingüístico estandarizado y actualizado fuera de los ámbitos de alta cultura, al abasto de la mayoría de la población.

La instauración de la dictadura franquista había significado la práctica desaparición de la lengua catalana de los medios de comunicación en una coyuntura histórica en que éstos últimos, sobre todo a partir del comienzo de las emisiones televisivas a finales de los años 50, habían empezado a convertirse en un fenómeno cada vez más masivo y penetrante.

Por lo que se refiere a la prensa legal o tolerada - dejando al margen las publicaciones clandestinas y las revistas de carácter político-cultural -, será sólo a partir de los años sesenta que la lengua catalana reaparecerá tímidamente en las páginas de algunas revistas, normalmente de carácter comarcal⁶¹⁶. Después de la aprobación de la Ley de Prensa, en 1966,⁶¹⁷ que abolía la censura preventiva, estos tipos de iniciativas incrementaron su presencia en paralelo con las crecientes reivindicaciones lingüísticas y democráticas de la sociedad. Pero a pesar de la incuestionable importancia de algunas de estas publicaciones, y después de la discutida y breve operación económico-editorial de Tele/Estel a finales de los años 60⁶¹⁸, se tendrá que esperar hasta 1976 para ver el nacimiento de un diario integralmente en lengua catalana, el *AVUI*, que hoy en día sigue representando la propuesta editorial diaria en catalán más longeva de los últimos cincuenta años.

Por lo que se refiere a la radio, después de la instauración del régimen se tendrá que esperar muchísimos años para poder escuchar otra vez una programación en catalán. Y fue también por la iniciativa de algunas realidades locales, que, a partir de los años '60 fue posible el nacimiento de pequeñas emisoras de carácter municipal y comarcal. El fenómeno, a lo largo de los años setenta experimentó un crecimiento espectacular, substancialmente inédito en el resto del territorio del estado.

El caso de la televisión finalmente, merece una mención particular. Las escasas emisiones en catalán de la cadena estatal habían empezado en 1964, cuando después de la construcción de los nuevos estudios de TVE en Prado del Rey en Madrid, la gran parte de la producción televisiva orientada a todo el estado había vuelto a producirse en la capital española después de unos primeros años en que el complejo barcelonés de TVE de Miramar había proporcionado varias producciones para la red estatal. La centralización que

aplicación de la LNLG, el desarrollo efectivo de la Ley de Museos y la proyección exterior de la lengua y de la cultura catalana, DSPC núm.64, serie C, 11 de marzo de 1993, p.1462 y ss.

⁶¹⁶ Véase AA.VV.: *Tele/Estel, Arreu, Orifloma, Canigó i Presència. Cinc Revistes catalanes entre la dictadura i la transició* Diputació De Barcelona, Barcelona: 1989.

⁶¹⁷ Ley 14/1966, más conocida como Ley Fraga.

⁶¹⁸ Véase J. FAULÍ: "Tele/Estel (1966-1970). Història d'una frustració" en: AA.VV.: *Tele/Estel, Arreu, Orifloma, Canigó...* cit págs. 9-32.

había comportado la construcción de Prado del Rey había relegado en un segundo término la importancia de Miramar y había comportado el desplazamiento de sus producciones en la segunda cadena y la creación de un minicircuito catalano-balear en el cual se empezarán a introducir, de manera residual y en horarios de poca audiencia algunos programas en lengua catalana.

De hecho, se trataba de una presencia absolutamente minoritaria (hasta 1972 se emitieron una mediana de dos horas mensuales en catalán), pero la construcción de este minicircuito favoreció, sobre todo en los primeros años de la transición una cierta especialización de TVE Barcelona en la producción de programas en catalán, que en la etapa 1973-1978 llegaron hasta las 12 horas semanales, contando también con la emisión diaria de un noticiario en lengua catalana y constituyendo de hecho una especie de *minipogramación*. Los años de mayor esplendor del *minicircuito* fueron también los años de mayor tensión reivindicativa (en la sociedad en general y también en los operadores del mundo de la comunicación) a favor de la construcción de un espacio comunicativo en catalán. En esta fase, la experiencia de Miramar en los años setenta representó, en alguna medida, el instrumento más valioso para la extensión del uso de la lengua catalana en los grandes medios de comunicación⁶¹⁹.

Al principio de la transición, entonces, si bien se habían hecho algunos pasos significativos por el aumento de la oferta de informaciones en lengua catalana, fruto de la determinación y de la voluntad de algunos sujetos privados y de la capacidad y concienciación lingüística de algunos dirigentes y de los trabajadores de TVE Catalunya, la presencia de la lengua catalana en los medios de comunicación de masas era enormemente reducida y la reivindicación de su incremento fue asumida profundamente en primer lugar por las instancias unitarias de la oposición catalana (en las cuales, con respecto a estos temas jugaron un papel determinante las organizaciones de los periodistas) y en un segundo momento por las fuerzas políticas.

La Constitución Española de 1978, dedicaba finalmente dos artículos a los medios de comunicación: el 20, a través del cual se regula el derecho de expresión; y el 149.1.27 que atribuye las competencias legislativas básicas en materia de medios de comunicación al estado.

Según el art.20, el estado español reconoce el derecho a genérico a "expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción" y en su punto tercero establece que "la ley regulará la

⁶¹⁹ Sobre este punto, véase X.GIRÓ: *Conflictes de televisió a Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona:1991.

organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.⁶²⁰ Con el art. 149.1.27 el estado se reservaba la competencia exclusiva de establecer las “normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”⁶²¹.

El dictado constitucional dibujaba un cuadro normativo en un cierto modo construido en tres niveles. En primer lugar, el estado asumía la exigencia del pluralismo tanto político como lingüístico en los medios de comunicación de él dependientes. En segundo lugar, a través de la expresión “cualquier ente público” contenida en el art.20.3, vislumbraba la posibilidad de la construcción de medios de comunicación públicos pero no necesariamente estatales, abriendo toda una serie de posibilidades para los entes territoriales y, en especial modo, para las comunidades autónomas. Y, en tercer lugar, se atribuía una competencia legislativa básica en la regulación de todos los medios de comunicación, tanto privados como públicos, que de hecho posponía cualquier iniciativa de los futuros poderes autonómicos a la aprobación de una normativa estatal de carácter general.

En el momento de redactar el estatuto de autonomía, éstos eran los condicionantes con los cuales se encontraron los parlamentarios catalanes a la hora de abordar el tema de los medios de comunicación. En general, no obstante se verificaron en un segundo momento algunas diferencias de matices entre las fuerzas políticas, se puede afirmar que el criterio general y compartido de los parlamentarios reunidos a Sau fue lo de intentar aprovechar al máximo los espacios concedidos por el dictado constitucional.

Así el art.16 del Estatuto, en tres párrafos, establecía que correspondía a la Generalitat el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado con referencia a todos los medios de comunicación y que el nuevo poder autonómico podía “regular, crear i mantenir la seva pròpia televisió, ràdio i premsa i, en general, tots els mitjans de comunicació social per a l'acompliment dels seus fins”.⁶²² En el caso de la televisión pero, tal facultad se reducía, mediante lo dispuesto en la disposición transitoria octava, a la posibilidad de concesión de un tercer canal de titularidad estatal, y, en todo caso, así como dispuesto por el art.16.1, según unas normas generales de un futuro Estatuto de la Radio y de la Televisión aprobado por las Cortes. Pero, por otra parte, mientras no se cumplieran todos los pasos legislativos

⁶²⁰ Art.20 Constitución Española de 1978.

⁶²¹ Art.149.1.27 Constitución Española de 1978.

⁶²² Estatut d'Autonomia de Catalunya, art.16

para la puesta en marcha del nuevo canal autonómico, la norma transitoria establecía que RTVE se comprometería a articular a través de su organización en Catalunya un régimen transitorio de programación específica para el territorio catalán, que la televisión del estado emitiría a través de la segunda cadena.

No es evidentemente una casualidad que las normas relativas al medio televisivo revelaran un grado de concreción más elevado con respecto a las relativas a los otros medios de comunicación. La importancia y la potencia de la televisión como medio estratégico no sólo para la normalización lingüística, sino también como instrumento de transmisión cultural y, en el caso catalán, de transmisión de una cultura diferenciada, unida a la constatación de las naturales limitaciones de los espacios disponibles en el éter, llevaron a una larga y compleja negociación. Ésta finalmente desembocó en un acuerdo construido sobre la aceptación por parte de los representantes catalanes de la titularidad estatal del nuevo canal autonómico a cambio de un compromiso formal por parte del estado a garantizar una programación específica en sus cadenas en el período de transición, hasta que se dieran las condiciones para el nacimiento de la televisión autonómica y a una aprobación rápida de las normas generales en materia de radiotelevisión.

Pocos meses después de la aprobación del Estatut, en enero de 1980, las Cortes aprobaban finalmente el nuevo Estatuto de la Radio y de la Televisión. La nueva ley establecía que "la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado"⁶²³, pero que "el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma"⁶²⁴. Además establecía que un nuevo organismo, creado con ley autonómica, del todo similar al nuevo Ente Público RTVE sería responsable de este nuevo canal.

La nueva normativa, no sólo introducía la posibilidad de la construcción de un tercer canal y ordenaba importantes cambios en el sentido de la incorporación de los principios constitucionales a los medios de comunicación - entre ellos, el respeto y la protección de la pluralidad lingüística del Estado -, sino que mutaba sensiblemente la estructura funcional del ente radiotelevisivo público estatal.

Desde el final de la guerra civil hasta el principio de los años setenta la radio y sucesivamente la televisión española habían sido un servicio público directamente controlado por la administración del estado. Hasta 1951, la Dirección General de

⁶²³ Ley 4/1980, de 10 de enero, art.1.2

Radiodifusión había dependido del Ministerio de Gobernación y, a partir de 1952, ésta había pasado a depender del recién creado Ministerio de Información y Turismo. La década de los 60 y la introducción del servicio de televisión cambiaría parcialmente la situación. Un decreto de 1960⁶²⁵ creaba la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, y de hecho, favorecía una especialización de funciones que, aunque de manera casi imperceptible, limitaba los poderes del ministro.⁶²⁶ Pero fue en 1973 cuando se produjeron los cambios más significativos. En el octubre de aquel año se aprobaba un decreto que establecía la creación de un servicio público centralizado denominado Radiotelevisión Española (RTVE) al cual venía encomendada toda la gestión del servicio de radiodifusión y que, finalmente, podía contar con una cierta autonomía financiera y administrativa.

El camino hacia una autonomía cada vez mayor de la radio y de la televisión con respecto a las estructuras de la administración central, sufrirá una aceleración decisiva en 1977, cuando la supresión a finales de año del Ministerio de Información y Turismo y el pasaje de las competencias de Radio y Televisión al Ministerio de Cultura obligaron al gobierno estatal a una nueva estructuración funcional del ente radiotelevisivo. RTVE se convertía definitivamente en un organismo autónomo de carácter comercial, adscrito pero no encuadrado en el Ministerio de Cultura. Contemporáneamente, un decreto del noviembre de 1977 convocaba la constitución de un Consejo Rector Provisional de RTVE, formado por 36 miembros, la mitad de los cuales nombrados por el gobierno y la otra mitad designados por los diferentes grupos políticos que tenía el cometido de redactar y presentar en las Cortes un nuevo Estatuto Jurídico de la Radio y de la Televisión.

La normativa de 1980 declaraba finalmente RTVE entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, y le atribuía las competencias del estado sobre radiodifusión y televisión. Cambiaba también sensiblemente la estructura dirigente y administrativa del ente radio televisivo estatal, que pasaba a regirse sobre la base de tres órganos: el Director General, máximo exponente del ente; el Consejo de Administración y un Consejo Asesor para cada una de las tres sociedades que gestionaban los servicios públicos de radio y televisión, o sea RNE, RCE y TVE.

El Director General se configuraba como el órgano ejecutivo del ente al cual correspondían las funciones de dirección y funcionamiento del mismo y también de las sociedades que lo componían. Además éste supervisaría la programación y sería responsable de la redacción de los presupuestos anuales. El cargo sería nombrado por el gobierno, después de escuchar

⁶²⁴ Ibid. art.2.2

⁶²⁵ Decreto 2460/1960, de 29 de diciembre.

la opinión del Consejo de Administración, con un mandato de cuatro años y con la posibilidad de ser cesado sólo por imposibilidad física, incompetencia o delito doloso.⁶²⁷ En definitiva, el poder del Director General, de hecho, era limitado, según la ley, sólo por las atribuciones del Consejo de Administración.

Este nuevo órgano sería integrado por el Director General del ente y 12 miembros nombrados por una legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, por mayoría cualificada. La presidencia sería rotatoria y entre sus funciones destacaban la emisión de una opinión formal preventiva sobre el nombramiento del Director General, la recepción de la notificación previa de nombramiento y cesación de los directores de las tres sociedades, la aprobación del plan y de la memoria de actividades anual, la redacción del anteproyecto de presupuesto del ente, la redacción de las normas que regularían la emisión de publicidad y la fijación del porcentaje de emisión de producción propia.

Los consejos Asesores de RNE, RCE y TVE representarían el tercer órgano mediante el cual se estructuraba el nuevo ente RTVE. El Consejo Asesor de cada sociedad tendría una función consultiva y estaría integrado por veinte miembros nombrados en partes iguales por el gobierno, las comunidades autónomas, el Instituto de España, y los trabajadores del ente.

Pero la nueva normativa preveía también – y quizás esta sea la novedad de más calado – la estructuración territorial de RTVE. Según el art.14, en cada comunidad autónoma, el mayor responsable de RTVE sería un delegado territorial nombrado por el Director General después de haber escuchado la opinión de unos Consejos Asesores nombrados por los futuros parlamentos autonómicos.

La aprobación del Estatuto de la Radio y de la Televisión trasladaba entonces, al menos en parte, la iniciativa a los legisladores autonómicos. La reacción catalana no se hizo esperar y, en junio de 1981, el Parlament aprobaba por unanimidad la ley reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Catalunya.

La celeridad y el consenso con el cual el sistema político catalán había cumplido el primer paso para la estructuración de una programación catalana de RTVE que asegurara un aumento considerable de la lengua y de la cultura autóctonas en la programación radiotelevisiva en el inevitable periodo de transición en vista de la construcción del tercer canal, se vio sólo tímidamente correspondida por la acción del gobierno central y de los nuevos dirigentes de RTVE. Mientras un recurso de inconstitucionalidad presentado por el

⁶²⁶ Sobre este punto, véase M.COROMINES y M.LLINÉS: *La televisió a Catalunya* Els llibres de la Frontera, S.Cugat del Vallès: 1988, p.55

⁶²⁷Ley 4/1980, de 10 de enero, art.12.

gobierno central en contra de la Ley Reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Catalunya⁶²⁸ paralizaría su constitución durante más de un año, una vez dictada la sentencia y modificada la ley, todavía se tuvo que esperar años para el nombramiento del delegado territorial de RTVE en Catalunya. Y, sobre todo, si bien seguían aumentando el número de horas emitidas por RTVE en catalán, llegando, entre 1981 y 1982, a las 19 horas semanales, de hecho no se dieron señales de una voluntad clara de estructurar la "programación específica" solemnemente anunciada en la Disposición Transitoria Octava del Estatut. El inmovilismo demostrado por la dirección de RTVE produjo, en este sentido, una cierta reacción de los mismos periodistas y trabajadores de RTVE-Catalunya que presentaron, a finales de 1980 un documento reivindicativo titulado *Informe per a una televisió nacional catalana*.⁶²⁹

En el caso de la radio, la actitud de RTVE había sido más disponible ya que RNE a partir de finales de 1980, había empezado a través de su emisora Radio-4 una programación para el Principado, integralmente en catalán.

Así, con una cierta preocupación con respecto a la disponibilidad de RTVE a ampliar la autonomía de su delegación catalana, preocupación destinada a aumentar en el momento en que, en octubre de 1982 los socialistas se harían con el gobierno estatal y José María Calviño fue nombrado director general del ente público, la Generalitat optó por forzar los tiempos y empezar los trámites legislativos y técnicos para el nacimiento del ente radiotelevisivo autonómico.

A finales de 1981, el Parlament de Catalunya ya había aprobado por unanimidad el texto de una proposición de ley sobre el tercer canal por presentar a las Cortes Generales. El texto, mientras proporcionaba criterios de abasto general sobre el funcionamiento de las cadenas autonómicas y en mérito a sus relaciones con RTVE, contenía una disposición específica que autorizaba la Generalitat a crear la infraestructura técnica de un canal de televisión de titularidad estatal, gestionado por el gobierno autonómico. Se preveía también la creación

⁶²⁸ El abogado del Estado estimó reenviar al control del Tribunal Constitucional los artículos 1.2; 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11, prácticamente todos los artículos de la ley aduciendo que se producían, en el texto aprobado por el Parlament de Catalunya, entre otras cosas, demasiadas reiteraciones y que las competencias perfiladas por el Consell Asesor por el texto invadían competencias del estado (como en el caso de la "propuesta" y no ya el simple papel consultivo en la determinación de la programación). Además se contestaba la explicitación de la promoción de la lengua y de la cultura catalana entre los objetivos del nuevo órgano, aduciendo que dichos objetivos ya eran contemplados por la Constitución, el Estatut y el Estatuto de la Radio y de la Televisión. Finalmente el tribunal detectó elementos de inconstitucionalidad en los artículos 2, 3 c), e) y j); y 6.1. De hecho, en la nueva ley aprobada por unanimidad por el Parlament en abril de 1982 el único cambio sustancial con respecto al texto anterior fue la vuelta de la promoción de la lengua y de la cultura catalana en los preceptos generales, derivados por la Constitución, el Estatut y el Estatuto de la Radio y de la Televisión. Véase STC 10/1982, de 23 de marzo de 1982, B.O.E. núm.95, de 21 de abril de 1982, y Llei 5/1982, de 6 de mayo, de Reforma de la Llei reguladora del Consell Assessor de RTVE a Catalunya.

⁶²⁹ Véase M. COROMINES y M. LLINÉS: *La televisió...*cit. p.75.

de una Comisión Mixta formada por miembros de la administración autonómica y estatal para determinar la dotación económica necesaria a la financiación del proyecto (así como, por otra parte había sido dispuesto por la Disposición Transitoria octava del EAC), la atribución de la frecuencia para la cobertura de todo el territorio, la posibilidad de establecer convenios con RTVE para la interconexión, el sistema de utilización y mantenimiento de la infraestructura de la red de enlaces y las condiciones para la recepción de las noticias y de las imágenes procedentes del circuito internacional.

El proyecto no fue discutido hasta el final de la legislatura y llegaría a la atención de las Cortes sólo en el momento en que, en 1983, el gobierno socialista presentó su proyecto de ley para la regulación de los terceros canales.

Pero paralelamente a la iniciativa del Parlament, en enero de 1982 el Departament de Cultura, dirigido por Max Cahner, encomendaba a la Direcció General de Medios de Comunicació, bajo la responsabilidad de Agustí Farré, un estudio de factibilidad de una nueva cadena de televisión. El trabajo de la DG de Medios de Comunicació, llevado a cabo gracias también a la colaboración de la empresa de ingeniería de las telecomunicaciones CAST, terminó en el abril de 1982. Poco después el Departament comisionaba un verdadero anteproyecto de tercer canal y meses más tarde, siguiendo el ejemplo de la experiencia de la autonomía vasca, la responsabilidad de concretar el proyecto pasaba del Departament de Cultura al de Presidència, a través de la constitución de Direcció General de Règimen Jurídico de Radio y Televisión.

La nueva dirección General, regida por Jaume Casajoana, nombró Alfons Quintà, prestigioso y discutido⁶³⁰ corresponsal de *El País*, responsable del proyecto del tercer canal

⁶³⁰ Alfons Quintà, en los años en que había ejercido de corresponsal de *El País* en Barcelona, había destacado por demostrarse extremadamente crítico con la figura de Jordi Pujol, sobre todo en mérito al caso de Banca Catalana. Fue por esta circunstancia que su nombramiento despertó no pocas sorpresas, al punto que incluso hubo voces que insinuaron que la elección de la CCRTV se debió a la voluntad de "desactivar" las amenazas representadas por informaciones comprometedoras supuestamente en manos del periodista. Sin embargo, parece haber sido unánime entre los dirigentes políticos y de la CCRTV el juicio sobre Quintà. Si bien se le ha reconocido un enorme mérito en la misma concepción y en el éxito inicial de la televisión catalana, al mismo tiempo se ha subrayado el carácter fuertemente polémico de su figura. En 1984, sólo un año después del nacimiento de TV3 Quintà abandonó el cargo después de un largo conflicto con varios dirigentes de la CCRTV (y en particular modo con Pere Cuxart). La acusación para Quintà era la de ejercer un extremado protagonismo y de sobrepasar las atribuciones de su competencia. En este contexto, el 19 de enero de 1984 se produjeron las dimisiones de Cuxart y el nombramiento de un nuevo director General, Josep Caminal, después que, a lo largo del verano y del otoño de 1983 habían dimitido otros profesionales que habían estado fundamentales en la estructuración de la Televisió de Catalunya, como Enric Bañeres, Manuel de Sebra, y Rosa María Calaf. Quince días después de la primera victoria por mayoría absoluta de CiU, a principio de mayo de 1984, que habían representado un éxito notable en términos de audiencia por TV3 (y por consiguiente, por su director), Caminal dimitió a causa de unas fuertes discrepancias con Quintà en mérito a un programa de reestructuración de TV3 que el nuevo director general quería llevar a cabo. En esta fase muchos periódicos abonaron la hipótesis que Quintà se transformaría en el nuevo director general pero el Consell Executiu prefirió finalmente nombrar Joan Granados. Pocos días después se producía el definitivo abandono de Quintà. Véase *El País* 12 de agosto de 1983; *El País* 5 de noviembre de 1983; *El Periódico* 25 de

de televisión, mientras que, al mismo tiempo la nueva Dirección General empezaba a estudiar las medidas para poner orden en el congestionado mundo de las radios catalanas y para la construcción, contextual a la de la televisión, de unas emisoras dependientes de la Generalitat.

En el otoño del mismo año, con el fin de tener cuanto antes posible todos los instrumentos legislativos necesarios para la concreción del proyecto, el Consell Executiu de la Generalitat presentaba en parlamento el texto de una ley de creación de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió⁶³¹, el ente radiotelevisivo público catalán.

Las iniciativas de la Dirección General de Régimen Jurídico de Radio y Televisión fueron ilustradas por sus mayores responsables en el octubre de 1982 delante de la Comisión de Política Cultural del Parlament de Catalunya⁶³².

Así como explicaba el Director General Casajoana en aquella sede, existía una diferencia sustancial entre los vínculos que el Estatuto de la Radio y de la Televisión ponía para la puesta en marcha de los dos medios. Por lo que se refiere a la radio, una vez constituido el ente público catalán, el único trámite por realizar a Madrid - y, sin embargo se trataría de un trámite casi formal -, era lo de la atribución de las frecuencias. El responsable del Proyecto de Empresa Pública de Producció i Emissió de Ràdio, en comunicar las líneas principales del proyecto - que preveían dos emisoras, una de carácter generalista y una más orientada a la cultura y, en particular, a la música - anunciaba que las emisiones, salvo impedimentos de última hora, empezarían antes del abril de 1983. Una situación totalmente diferente, en cambio, se perfilaba para la televisión.

En primer lugar a causa de los condicionamientos políticos y normativos. Una vez constituida la CCRTV, haría falta una ley de las Cortes que autorizara las emisiones y sucesivamente un procedimiento administrativo del gobierno central que efectivamente otorgara la gestión del canal. Se trataba de un trámite más largo y complejo, que implicaba los tiempos y las dificultades propias de la superación de un iter parlamentario y no sólo una decisión de la administración central.

noviembre de 1983; *El País* 21 de enero de 1984; *La Vanguardia* 13 de mayo de 1984; *El País* 21 de junio de 1984; *La Vanguardia* 21 de junio de 1984; *El País* 26 de junio de 1984 y X.GIRÓ: *Conflictes de televisió a Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona:1991 págs.61-66 y AA.VV: *TV3, 10 anys CCRTV/Generalitat de Catalunya*, Barcelona: 1993 pág.20.

⁶³¹ Como vinieron a explicar en parlamento poco después los mismos responsables del proyecto, la elección del nombre Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, se debió a su similitud con el de la *British Broadcasting Corporation*, más conocida como BBC. Véase: *Compareixença del Director General de Règim Jurídic de Ràdio-Televisió per a informar sobre les funcions i les directrius d'aquesta Direcció General* DSPC, núm. 43, sèrie C, 14 d'octubre de 1982.

⁶³² *Compareixença del Director General de Règim Jurídic de Ràdio-Televisió per a informar sobre les funcions i les directrius d'aquesta Direcció General* DSPC, núm. 43, sèrie C, 14 d'octubre de 1982.

Y, en segundo lugar, las dificultades de tipo técnico-legales. Una interpretación restrictiva del Estatuto de la Radio y de la Televisión,⁶³³ podía originar la convicción que tuviera que ser necesariamente Radio Televisión Española a proporcionar la red a través de la cual emitiría el futuro tercer canal, cuando resultaría mucho más rápido y funcional, aunque más costoso, construir una red de emisores propia. La decisión de compartir las instalaciones con RTVE, abriría un largo contencioso para la conclusión de unos acuerdos de colaboración que se unirían al ya dilatado tiempo necesario a cubrir todas las fases relativas a la autorización.

No obstante las dificultades fueran bien presentes a los ojos de los responsables del proyecto y de todos los diputados, esta circunstancia no impediría una fuerte determinación por parte de la Generalitat, un consenso explícito por parte de la mayoría de los diputados y, en general, un cierto clima de entusiasmo en torno al proyecto. Se puede afirmar que la nota característica de los dos proyectos presentados en octubre de 1982 fuera la inequívoca ambición de construir medios de comunicación modernos, capaces de aprovechar los avances tecnológicos que justo en aquel momento se estaban produciendo en el mundo de las telecomunicaciones⁶³⁴. La radio y la televisión de Catalunya, serían, en las intenciones de los responsables de la Direcció General de Règim Jurídic de Ràdio i Televisió, universales y no folklóricas, competitivas y no complementarias a la programación de las cadenas y de las emisoras de ámbito estatal, y, sobre todo, se expresarían exclusivamente en catalán. Sintetizando y parafraseando uno de los artífices de aquel proyecto, el intento era el de

⁶³³ En concreto se trata de la Disposición Adicional Cuarta, según la letra de la cual "En lo que respecta a televisión, RTVE en un principio articulará en la forma prevista en este Estatuto la programación específica destinada a cada nacionalidad o región de forma complementaria a la programación nacional que se emita por las dos cadenas existentes. Posteriormente, extendida la cobertura técnica de ambas cadenas a todo el territorio español, el Gobierno, en los términos previstos en el artículo 2 del presente estatuto autorizará a RTVE a tomar las medidas necesarias par la puesta en funcionamiento de un tercer canal regional para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma".

⁶³⁴ En este sentido parece emblemático el detalle con el cual ya en aquella primera presentación delante de los diputados, y también en conferencias posteriores, los responsables del proyecto explicaron las nuevas técnicas y a los nuevos materiales que se entendían utilizar, así como las numerosas referencias a los contactos tenidos con entes radiotelevisivos extranjeros, sobre todo norteamericanos y franceses. En este marco, y con referencia al caso de la televisión, uno de los elementos que parecía más importante para los responsables del proyecto, casi una verdadera obsesión, fue la incorporación de las *electronic news gathering* (ENG), unidades ligeras que permitían la confección de un reportaje completo de imágenes gracias al trabajo de sólo dos periodistas que se podrían desplazar fácilmente en un coche allí donde se produjera un hecho de interés. Las ENG, que justo en aquel momento se estaban empezando a extender en las cadenas norteamericanas, franceses y británicas, constituyeron el instrumento fundamental a través del cual se estructurarían los informativos de TV3, y en buena medida, se puede afirmar que fueron la clave de su éxito. Si bien en un primer momento el alto coste de la adquisición de los aparatos despertó algunas críticas, la adopción de esta nueva técnica permitía rebajar notablemente los costes de personal (para producir un reportaje para un telediario hasta entonces se había necesitado de cinco o seis trabajadores como mínimo), y sobre todo ganar increíblemente en términos de velocidad de confección y transmisión de reportajes informativos.

construir una radio y una televisión pioneras, que captaran amplias cuotas de audiencia, *no obstante* el catalán.⁶³⁵

Modernidad, competitividad, universalidad y lengua catalana, estos parecen haber sido los ingredientes fundamentales de unos de los proyectos perseguidos con más determinación por la administración catalana.

Y, las fuerzas políticas catalanas - pese a algunas discrepancias menores - dieron un apoyo consistente a las acciones del ejecutivo.

Así el 30 de mayo de 1983 el Parlament aprobaba, con la única oposición del diputado del PCC, la *Llei de Creació del Ens Públic CCRTV*⁶³⁶. La CCRTV sería un ente público regulado, en sus principios generales, por la ley que presidía su nacimiento, o sea por fuentes de derecho público, y, por lo que se refiere a su gestión y sus relaciones externas, por el derecho privado, al par de las otras empresas.⁶³⁷

La elección del legislador catalán había sido la de garantizar la titularidad pública del ente (se especificaba que la totalidad del capital de la CCRTV y de sus empresas filiales procedería al 100% de la Generalitat de Catalunya) y su dependencia del gobierno y del

⁶³⁵ En mérito a la televisión, en la referida sesión informativa delante de los diputados catalanes en octubre de 1982, Alfons Quintà afirmaba: "(...)Hi ha un tema del qual em sembla que el Parlament ha d'estar informat amb molt de detall. És el tema d'una televisió alternativa (...) d'una televisió que no sigui una televisió nostrada en l'accepció dolenta de la paraula: ha de ser una televisió nostra - això és evident -, no ha de ser una televisió folklòrica, no ha de ser una televisió una televisió que vagi amb una sabata i una espadenya. És a dir que ha de ser una televisió que parli dels problemes que interessin el conjunt de la ciutadania de Catalunya, és a dir una televisió que parli del Líban, que parli del terrorisme internacional, que parli de les crisis mundials, que parli dels canvis governamentals a Alemanya, que parli de les eleccions que hi va haver fa poc a Suècia (...). No cal fer una enquesta per a saber que hi ha una visió catalana del món, i que aquesta visió catalana s'ha de mantenir, i que la televisió ha de jugar un paper cabdal en aquesta visió catalana del món, no solament en la visió catalana de nosaltres mateixos. Què vol dir, això? No té res d'esotèric, no té res de fora de lloc. Això vol dir que nosaltres hem de tenir accés a Eurovisió, hem de tenir accés al material filmat al qual té accés Ràdio-televisió Espanyola cada dia. Això, jo crec que és una idea de la qual, a tots nivells, des de el poder executiu de la Generalitat, hi ha una convicció absolutament ferma". Dos mesos més tarde, en una conferencia pronunciada en el Ateneu Barcelonés concretaba todavía más afirmando: "...a Catalunya no pot haver-hi reconstrucció nacional, recuperació plena i total de la nostra identitat cultural i lingüística sense una televisió institucional d'alt grau de professionalització, de altura de mires quant a plantejaments i de fort audiència(...). Si té audiència, altres mancances podran ésser arreglades". Y hablando de audiencia y refiriéndose al tema de la inmigración concluía: "Es tracta de com tractar la problemàtica d'aquestes persones que han contribuït a crear amb el seu treball el que hi ha de bo a Catalunya. Persones que no són botxins sinó víctimes. Quant a contingut ha de tenir en compte l'aquí i l'ara, el que és realitat en la qual es vol incidir. Precisem encara més: hem de fer programes de rock i de flamenc, hem de parlar de les dificultats de trobar el primer treball(...). El que és impossible és catalanitzar les joves generacions oferint-los un contingut de lo més tradicional de la nostra cultura. Ausiàs March, Ramon Muntaner, Bernat Desclot poden ésser fins últims de culturalització, no mitjans operatius per la nostra catalanització". Véase: *Comparança del Director General de Règim Jurídic de Ràdio-Televisió per a informar sobre les funcions i les directrius d'aquesta Direcció General* DSPC, núm. 43, sèrie C, 14 d'octubre de 1982 p.623 y X.GIRO: *Conflictes de televisió a Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona:1991 págs.51-52.

⁶³⁶ Llei 10/1983, de 30 de maig, *De creació de l'ens públic CCRTV i de regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya*. DOGC, n° 337, de 14 de junio de 1983.

⁶³⁷ Llei 10/1983, de 30 de maig, *De creació de l'ens públic CCRTV i de regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya*. DOGC, n° 337, de 14 de junio de 1983, art.11.

parlamento catalán, pero de orientar su gestión según los principios propios del mercado en la convicción que esto aumentaría su dinamismo.

Entre los principios generales que informarían la programación de sus empresas filiales, al lado del respeto por los principios constitucionales y estatutarios, la veracidad y la objetividad de la información y una regulación detallada del derecho a la rectificación, aparecía sin equivocaciones el fomento de la lengua y de la cultura catalanas⁶³⁸.

En el ámbito organizativo, se seguía el modelo ya adoptado en el ámbito estatal con el Estatuto de la Radio y de la Televisión. En el seno de la CCRTV se constituyeron, así como establecía la norma marco estatal, un Consejo de Administración, un Consejo Asesor y un Director General.

El Consejo de Administración, integrado por doce miembros elegidos por el parlamento por mayoría cualificada entre personalidades con méritos profesionales reconocidos, tenía competencias similares a las de su homólogo en el ámbito estatal: garantizar la aplicación de la ley en la programación, recibir notificación previa del nombramiento y del cese del Director General y de las empresas filiales, aprobar las líneas generales de la memoria y del presupuesto anual, dictar normas en materia de publicidad, fijar el porcentaje de producción propia por incluir en la programación, determinar cada seis meses el porcentaje de emisión destinado a los grupos políticos y sociales significativos etc..

El Consejo Asesor, único para todas las empresas filiales (a diferencia de RTVE, que tenía un consejo asesor por cada empresa), tenía una función consultiva y era, como su homólogo estatal, de composición mixta, formado por nueve miembros elegidos en igual proporción por el Institut d'Estudis Catalans, la administración de la Generalitat y los trabajadores del ente.

La figura del Director General de la CCRTV también tenía una cierta correspondencia con la del de RTVE. Según la ley, su nombramiento correspondía al Consell Executiu "previa consulta con el Consejo de Administración" y su mandato era y es de cuatro años, o por el tiempo que durara la legislatura. Tenía una función ejecutiva: podía nombrar los directivos de la CCRTV, redactar el anteproyecto de presupuesto, de la memoria anual y del plan de actividades, organizar los pagos y los gastos, ordenar la programación de acuerdo con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración.

Por parte catalana, con la constitución de la CCRTV, el nombramiento de Pere Cuxart como primer director del ente, de Alfons Quintà como director de TV3 y de J. Costa como director de Catalunya Ràdio, se habían cumplido todos los pasos legales necesarios. Y, en el

ámbito organizativo y técnico se había empezado la estructuración de las empresas filiales TV3, Catalunya Ràdio y Ràdio Associació⁶³⁹.

Por lo que se refiere a la televisión, se había optado finalmente por forzar los tiempos. Empezaba así el proceso de compra del material necesario a las emisiones y, sobre todo, después de una infructuosa reunión con el neo-director general de RTVE Calviño en el diciembre de 1982, la CCRTV empezaba también la construcción de una red de emisores propios, mientras que al mismo tiempo se sellaban contratos para la compra de programas y seriales de procedencia extranjera y se abría una negociación con el FC Barcelona para la compra de los derechos televisivos de los partidos.

En definitiva, se puede decir que entre la primavera y el verano de 1983, aunque entre muchas dificultades de orden político, legal y técnico, todo estaba listo para empezar las emisiones.

Catalunya Ràdio, la emisora de la CCRTV, empezaría sus transmisiones con todas las garantías legales, el 16 de julio de 1983 y se consolidaría pronto como un punto de referencia obligado en el panorama radiofónico del país.

Pero si la puesta en marcha de Catalunya Ràdio fue relativamente rápida y manca de problemas, el nacimiento de la televisión catalana y sus primeros años de vida, al contrario, serían marcados por unos conflictos más que ásperos.

El 10 de septiembre de 1983, en víspera de la diada nacional de Catalunya, TV3 realizaba su emisión inaugural, transmitiendo a partir de las 15.30 horas pequeñas entrevistas con personajes de la cultura y de la política catalana, un noticiario, un episodio de la famosísima serie estadounidense *Dallas*, dos películas (una de Jacques Tati y otra de Douglas Hitchcock), unos reportajes sobre el Onze de Setembre y unos insertos publicitarios de la programación futura. Y, para acabar, un partido del FC Barcelona.

Analizando los contenidos de la emisión inaugural de TV3, se confirman las orientaciones expresadas por los responsables del proyecto en la cámara catalana unos meses antes. Vocación universalista, programas de audiencia - el caso de *Dallas* es emblemático, así como los partidos del FC Barcelona -, orientación generalista, lengua catalana. En otras palabras todos los elementos para evidenciar como TV3 estaba empeñada en ofrecer la posibilidad de poder disfrutar de una televisión completamente competitiva, que aspiraba a captar la audiencia de oyentes no necesariamente motivados por una cuestión lingüística.

⁶³⁸ Llei 10/1983, de 30 de maig, *De creació de l'ens públic CCRTV i de regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya*. DOGC, n° 337, de 14 de junio de 1983, art. 14. e).

⁶³⁹ Ràdio Associació habría tenido que ser una emisora de onda corta orientada al público exterior. De hecho, recuperaba el nombre de un proyecto que había estado desarrollado por la Generalitat, sin haber podido nunca ser puesto en práctica, durante la República.

Las reacciones de la prensa, después de la emisión inaugural, fueron como mínimo de entusiasmo⁶⁴⁰. Un estudio del periódico *El País* estimaba que la audiencia mediana de aquel primer día de TV3 había sido de medio millón de personas y declaraciones posteriores del director general Pere Cuxart, aumentaban la estimación hablando de un millón y medio de catalanes sintonizados en aquel sábado de septiembre. Se realizaron nuevas emisiones de prueba en el noviembre y en el diciembre de 1983, y el 16 de enero de 1984 empezaron las emisiones diarias.

En pocos meses, TV3 se reveló una televisión plenamente exitosa. El buen resultado del primer año fue subrayado por los datos del Estudio General de Medios y por una encuesta elaborada a instancia de TV3: en el período comprendido entre febrero y octubre de 1984, el número de telespectadores de TVE-1 había bajado del 86% al 76%, el de los telespectadores de TVE-2 se había mantenido estable en un 33% y el de los de TV3 había subido de un tirón del 23% al 40%.⁶⁴¹

No obstante el éxito de TV3 durante su primer año había sido incuestionable, se habían producido en el mismo período toda una serie de conflictos que habían puesto en discusión la misma posibilidad de existencia de la nueva cadena catalana.

En el diciembre de 1983, después de un largo debate en que fue finalmente arrinconada la propuesta votada por el parlamento catalán en 1981, se aprobaba finalmente en Madrid el proyecto socialista de Ley del tercer canal⁶⁴². El texto finalmente aprobado acabaría limitando en el conjunto las posibilidades y la autonomía acordada a los futuros terceros canales, consolidando el predominio de RTVE. Entre otras cosas, por ejemplo, se establecía el principio según el cual tanto la adquisición de material informativo de procedencia internacional, como el mismo acceso a las organizaciones radiotelevisivas internacionales como la UER (Eurovisión) por parte de los nuevos canales se realizaría imperativamente a través de TVE. Pero una serie de enmiendas transaccionales pactadas por el PSOE y Minoría Catalana suavizarían los vínculos impuestos a las televisiones autonómicas en el caso de las comunidades con lengua propia. Los artículos 15 y 16, en establecer que era reservado a RTVE el derecho de compra y emisión de programas en exclusiva y la prioridad para la retransmisión de eventos o competiciones deportivas de ámbito internacional, fijaban una excepción para las televisiones autonómicas de territorios

⁶⁴⁰ *El Periódico* titulaba (en catalán) "Diada triomfant de TV3", *La Vanguardia* "En un clima de máxima expectación, TV3 emitió con éxito sus primeros programas"; el *AVUI* "Èxit de l'emissió inaugural, en la qual Pujol demana justícia a Madrid" y finalmente *El País* "TV3 emitió ayer durante diez horas su primer programa piloto, con éxito de audiencia y corrección técnica".

⁶⁴¹ Véase M.COROMINAS i M.LLINÉS: *La televisió a Catalunya* Els Llibres de la frontera, Sant Cugat:1988 p.124.

⁶⁴² Ley 46/1983, de 26 de diciembre, B.O.E. núm.4, de 5 de enero de 1984.

dotados de lengua propia cooficial. En estos casos, dichas cadenas podían comprar todo tipo de programación y emitir todo tipo de competición deportiva siempre que lo hicieran exclusivamente en la lengua propia de la comunidad. Además, la ley establecía finalmente que los entes televisivos autonómicos gozarían del mismo tratamiento fiscal y arancelario acordado a RTVE, reivindicación que los representantes catalanes habían defendido con extremo vigor ya que la falta de esta disposición, en los meses anteriores, había condenado la CCRTV a la compra del material necesario para las emisiones a precios muy altos. Finalmente, la ley establecía la creación de una comisión mixta RTVE-ente gestor de la televisión autonómica⁶⁴³ y anunciaba en el plazo de seis meses la redacción de un Plan Nacional de Cobertura⁶⁴⁴ que de alguna forma se configuraba como vinculante para la puesta en marcha de los nuevos medios de comunicación.

Pero la aprobación de la Ley no significaba la definitiva legalización de TV3, ya que, según la letra del texto aprobado por las Cortes, todavía faltaba un Real Decreto que materialmente asignara la gestión del tercer canal a la Generalitat de Catalunya, que se consideraba indispensable para el comienzo de las emisiones.

Así las cosas, desde el 16 de enero de 1984, cuando empezaron las emisiones diarias de TV3, hasta el 26 de diciembre de 1984, fecha en que fue finalmente publicado el Real Decreto de concesión, la televisión catalana había emitido en una situación de práctica *a-legalidad*. No se trataba ciertamente de ilegalidad absoluta. Tanto el Estatuto de Autonomía - que era y es una ley orgánica -, como el Estatuto de la Radio y de la Televisión y, más tarde, la 46/1983, daban una cierta cobertura a las iniciativas de la CCRTV. Pero para completar los requisitos legales necesarios para la emisión, todavía faltaban la comisión mixta (que se constituirá solo a finales del año siguiente por la reiterada negativa de RTVE al nombramiento de sus representantes), el plan nacional de cobertura y, sobre todo, el decreto que perfeccionaba las previsiones normativas a partir de las cuales TV3 había traído su posibilidad de existencia.

Esta situación constituyó el telón de fondo de un primer año de emisiones seguramente exitoso desde un punto de vista de la audiencia pero marcado por continuos conflictos entre TV3 y TVE.

Sobre la base de la *a-legalidad* de TV3, RTVE se había negado repetidamente a facilitar los enlaces estatales de TVE y las imágenes de procedencia internacional, circunstancia que hizo mucho más difícil, durante los primeros meses, la confección de varios programas, y,

⁶⁴³ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, B.O.E. núm.4, de 5 de enero de 1984, Disposición Transitoria Primera.

⁶⁴⁴ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, B.O.E. núm.4, de 5 de enero de 1984, art.3.

en primer lugar, de los telediaros. Además, sobre la base del mismo supuesto de *a-legalidad*, RTVE bloqueaba cualquier intento de aproximación de TV3 a la UER.

Los dirigentes de TV3 decidieron entonces evitar el obstáculo y ya a finales de 1983 signaban un acuerdo con *Teledifusion Francaise* (TDF) sobre la base del cual la cadena catalana recibiría imágenes internacionales fuera de los circuitos de la UER hasta Perpiñán, y, desde allí eran transportadas en coche hasta Barcelona para su emisión. En abril de 1984, la televisión catalana llegó a un acuerdo con Telefónica para enviar imágenes vía satélite desde París a los estudios de TV3. Durante una época se llegó incluso a conectar la red francesa de Pic de Neulus (Perpiñán) con la red de TV3 a través el repetidor de la red catalana de Rocagorba (Girona), abriendo así una nueva vía alternativa al costoso sistema satelital.

TV3 *resistía* y no se dejaba detener por las dificultades burocráticas o políticas que se interponían, incluso ampliaba su cobertura llegando a la totalidad del territorio del Principado, a las Islas Baleares (gracias a la construcción de repetidores financiados por la Obra Cultural Balear), en la Catalunya Nord a través del repetidor de Rocagorba y en parte incluso en la Comunidad Valenciana.⁶⁴⁵

No obstante la dureza del conflicto con RTVE llevó en algún caso a poner en tela de juicio la misma posibilidad de emisión de TV3, una impresión parecía inequívocamente afirmarse: la audiencia, así como habían vaticinado en su día los responsables del proyecto de televisión catalana, había recibido el nacimiento de la nueva cadena con absoluto favor.

Esta sensación se hizo patente sobre todo en los continuos conflictos generados en ocasión de las retransmisiones de partidos internacionales de fútbol del FC Barcelona cuando las polémicas sobre la mancada concesión de las imágenes por parte de TVE desataron airadas protestas entre los telespectadores y la polémica llegó a implicar la prensa, la población y el mismo parlamento autonómico, en el cual, incluso el PSC no hesitó en censurar la actitud de la directiva de RTVE, que, en definitiva, había sido nombrada por el gobierno que el mismo partido de los socialistas catalanes integraban.⁶⁴⁶

⁶⁴⁵ Los ciudadanos de algunas zonas de la Comunidad Valenciana podían recibir la señal de TV3 gracias a una serie de repetidores instalados por grupos de particulares. Estas iniciativas fueron a menudo contrastadas por los mismos cuerpos de seguridad del estado, que aducían el carácter abusivo de las instalaciones. En el medio de una cierta crispación, algunos de ellos, como en el caso del repetidor de Suéca, llegaron a ser precintados por la Guardia Civil.

⁶⁴⁶ En este sentido, el caso posiblemente más emblemático es representado por la polémica en torno a la retransmisión del partido Metz - FC Barcelona, en septiembre de 1984. En aquella ocasión, así como había pasado ya otras veces, los dirigentes de TV3 se disponían a firmar un acuerdo con TDF para la cesión de su red de enlaces así de permitir la retransmisión en directo del partido. En el momento de cerrar el acuerdo, el presidente de TDF declaraba, con la sorpresa de los negociadores catalanes, de no poder ceder la red de enlaces ya que el Ministerio de Comunicaciones francés había recibido, a través de su embajada en Madrid, una petición formal del gobierno español en este sentido. El Consejo de Administración de CCRTV, reunido

Las malas relaciones entre TV3 y la RTVE de J. M. Calviño, que tocaron su momento de mayor intensidad en 1984, habían empezado desde el principio de 1983 como consecuencia de unas declaraciones del director general del ente público estatal a la prensa en que, hablando del proyecto de la televisión autonómica catalana, había sugerido que TV3 tendría que ser una televisión "antropológica". Años después, Calviño volvió a hablar de aquellas declaraciones⁶⁴⁷ negando el carácter despectivo de la fórmula que había empleado. Restando importancia a la personalización de aquel conflicto, parece verosímil pensar en una cierta resistencia por parte de RTVE a asumir plenamente la práctica ruptura del monopolio radiotelevisivo que iniciativas como la de la CCRTV y del ente radiotelevisivo vasco representaban. Y, en todo caso, dejando de lado un imposible cuanto inútil intento de llevar a cabo un análisis del verdadero significado de las declaraciones de Calviño, lo que puede ser más interesante es observar las consecuencias que aquellas declaraciones provocaron.

Jordi Pujol se pronunciaba directamente sobre el argumento declarando a los periódicos, después de una reunión del Consell Executiu, que "nosotros tenemos que hacer una televisión en el sentido completo de la palabra"⁶⁴⁸ y un mes más tarde un grupo de más de ochenta intelectuales dirigía al director de RTVE un escrito público de protesta.⁶⁴⁹

En los momentos más ásperos del conflicto TV3-TVE, lo que parece destacar es la existencia de un consenso general que involucró intelectuales, políticos y población en torno al proyecto de la televisión y de la radio autonómicas que hizo posible que los

en sesión extraordinaria, envió un telegrama al presidente del gobierno español pidiendo su intervención y el gabinete de la presidencia contestó que no tenía ninguna responsabilidad en el asunto y, que por lo tanto, no podía intervenir. Finalmente, los telespectadores de TV3 vieron igualmente el partido, aunque en diferida. La televisión catalana, en efecto, había enviado especialmente un equipo propio encargado de grabar las imágenes. Éstas habían llegado al aeropuerto del Prat a bordo de un avión alquilado y habían sido entregadas en los estudios de TV3 por un coche de Mossos d'Esquadra con sirena puesta y finalmente habían sido emitidas dos horas después que se había acabado el partido. Pocos días después, en una rueda de prensa Calviño volvía sobre el argumento para declarar que: "las autoridades francesas han reconsiderado su acuerdo en darse cuenta que si lo hubieran cumplido habrían violado la legislación española y la legislación europea. Nosotros no conocemos este contrato que firmaron las dos partes sin consultar TVE, pero el problema no consiste sólo en pedir permiso. TV3 ha adoptado una postura victimista, que no reconoce que hay un convenio que se debe respetar, llevando la cuestión en un terreno político y incitando incluso a la movilización social". En el medio de una fuerte polémica que llegó a involucrar amplios sectores de la sociedad catalana, todas las fuerzas políticas catalanas, incluido el PSC respaldaron la posición de TV3. El mismo día en que aparecían las declaraciones de Calviño, Higinio Clotas, socialista y presidente de la Comisión de Control de la CCRTV declaraba a la prensa que si los motivos de la mancada cesión de las imágenes del partido dependían de problemas organizativos en el seno de la UER, éstos "se tendrían que solucionar de forma urgente y satisfactoria para TV3" y que si en cambio, eran ciertos los rumores según la cual RTVE había ejercitado presiones para que se negaran los medios que hicieran posible la retransmisión en directo del partido por TV3 lo consideraría "inadmisible, y todavía más cuando TVE hubiera podido atribuirse el derecho de prioridad para la retransmisión y no lo había hecho". Véase *El País* y *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 1984.

⁶⁴⁷ En una entrevista concedida en 1991 y recogida en X.GIRÓ: *Conflictes...* cit.p.59

⁶⁴⁸ *El País*, 17 de enero de 1983.

⁶⁴⁹ Véase *AVUI*, 17 de febrero de 1983.

dirigentes de la CCRTV se sintieran suficientemente arropados por poder desafiar los obstáculos políticos y también legales que se manifestaron en aquella primera fase.

Y los resultados fueron sorprendentes: entre el 1984 y el 1986, en los años más duros de la confrontación TV3-TVE, aumentó del 23,2 al 46,9 su porcentaje de audiencia y en el mismo período se invirtieron las proporciones de los porcentajes de financiación procedentes de las subvenciones de la Generalitat y de los recursos generados por la publicidad y por la venta de programas propios al punto que ya en 1988 los ingresos por recursos propios superaron el presupuesto de funcionamiento de la cadena.

Cuadro económico TV3 1984-1988. En millones de ptas.

Año	Presupuesto TV3	Recursos propios	Subvenciones de la Generalitat	Horas de emisión
1984	5223	1319	3893	1760
1985	6441	3213	3519	3064
1986	7028	4411	2742	3542
1987	8100	6454	2734	4320
1988	9066	9278	2934	4735

Fuente: X. GIRÓ: *Conflictes de televisió a Catalunya (1959-1990)* Diputació de Barcelona, 1991: p.73

La etapa de dura confrontación política y legal con TVE se cerró en 1986, cuando Joan Granados, director de la CCRTV y Pilar Miró, nueva directora de RTVE, signaron un acuerdo a través del cual el ente radiotelevisivo estatal se empeñaba a proporcionar el uso regular de las redes informativas de TVE y las imágenes que la televisión estatal recibía a través del circuito UER. La distensión de las relaciones entre los dos entes públicos, verosímilmente debida en parte a una evolución de la estrategia del gobierno socialista inducida por la demostración del sólido éxito de TV3 y en parte a la necesidad por parte de todas las televisiones públicas de hacer un frente común⁶⁵⁰ en vista de la próxima entrada en el mercado televisivo de las cadenas privadas, marcó la definitiva consolidación de la televisión autonómica. En efecto, ésta se configuraba, a finales de los años 80, como plenamente competitiva.

⁶⁵⁰ Pilar Miró, en una entrevista concedida años después recordaba que su intención era la de facilitar la expansión de RTVE y colaborar con el resto de televisiones, incluso las privadas. Sin embargo, recordaba que en su opinión había cosas (compras de fútbol...) en que era lógico que los medios de comunicaciones públicos fueran juntos. En sus palabras: "No tenía sentido mirar a quien podías hacer la vida imposible. Hay espacio para todos, no hace falta pelearse". Entrevista recogida en X.GIRÓ: *Conflictes...* cit p.60.

Porcentajes de audiencia en Catalunya (1984-1989).

	1984	1985	1986	1987	1988
TVE-1	85.6	81.5	84.4	81.6	76.7
TVE-2	32.9	28.1	29.4	30.4	30.8
TV3	23.2	40.5	46.9	53.4	51.4

Fuente: X. Gixó: *Conflictes de televisió a Catalunya (1959-1990)* Diputació de Barcelona, 1991: p.73

Esta competitividad pareció resistir también a lo largo de los años 90, cuando entraron en la escena las tres mayores cadenas privadas de ámbito estatal. El posible impacto sobre la audiencia que generaría la liberalización del mercado televisivo prevista para el 1990, había profundamente preocupado el ejecutivo catalán y había llevado la Generalitat y la CCRTV a estudiar la posibilidad de construir una segunda cadena televisiva autonómica.

Finalmente, en 1989 Televisió de Catalunya creaba su segunda cadena, Canal 33. Serviría para una diversificación de la oferta televisiva en catalán, para la absorción de un excedente de programación de TV3, para recaudar más publicidad en vista de un aumento de los competidores pero, sobre todo, por motivos lingüísticos, ya que todas las cadenas privadas que se presentaban en el mercado serían de ámbito estatal y, por consiguiente, se expresarían en castellano.

Impacto de la liberalización del mercado televisivo sobre la audiencia en Catalunya. % de la cuota de mercado.

Año	TVE-1	TVE-2	TV3	C33	AN3	TL5	CN+	CANAL NOU ⁶⁵¹
1989	56.7	12.2	29.5	1.6	-	-	-	-
1990	39.4	13.1	26.0	1.7	6.3	12.6	0.5	0.5
1991	34.2	12.0	22.8	4.3	9.8	15.4	0.7	0.5
1992	28.0	11.8	21.5	6.7	13.5	18.5	1.4	0.6
1993	24.1	8.6	19.5	5.6	21.0	19.2	1.2	0.6
1994	21.5	8.2	22.5	5.1	23.0	17.1	1.7	0.5
1995	21.7	7.6	21.5	4.3	24.0	17.9	2.3	0.2
1996	21.0	7.1	19.1	6.9	22.6	20.2	2.4	0.1

Fuente: Elaborac. propia a partir de datos de TV3.

⁶⁵¹ Canal Nou es el canal autonómico de la Comunidad Valenciana, que es posible recibir en algunas zonas del territorio catalán.

La idea de construir un segundo canal autonómico se había hecho pública por primera vez a finales de noviembre de 1987, después que el año anterior había empezado emitir la segunda cadena de la televisión pública vasca, sin ninguna autorización.

El precedente de Euskadi había dado alas a los proyectos del gobierno nacionalista catalán, y el secretario general de CDC, Miquel Roca anunciaba en una reunión de cuadros del partido de gobierno en Calafell⁶⁵² la próxima creación de un segundo canal autonómico. Poco después la reivindicación se integraba al programa electoral de CiU de cara a las elecciones autonómicas de 1988 y paulatinamente los otros partidos se adhirieron a la propuesta nacionalista aunque con importantes diferencias de matices. Si por CDC y por Unió Democràtica el nuevo canal debía ser una segunda cadena de TV3, de marcado carácter cultural y deportivo, para PSC y IC, la nueva TV4 - como se llamó en la prensa de aquella época - sería el canal de salida de las muchas y variegadas experiencias de las televisiones de ámbito municipal y local.

Canal 33 emitió por primera vez en prueba el 10 de septiembre de 1988, exactamente cinco años después de TV3. El día siguiente, TVE interfirió las emisiones por orden del gobierno central,⁶⁵³ alegando que la CCRTV había ocupado una frecuencia no regularmente asignada. A la mitad de noviembre, después que otras transmisiones de prueba emitidas en una frecuencia diferente habían sido repetidamente interferidas por TVE, el ministro de Transportes y Comunicaciones, José Barrionuevo y Miquel Roca se reunían para discutir del asunto y llegaban a un acuerdo según el cual el Canal 33 suspendería las emisiones durante el tiempo en cual el gobierno central controlaría el espacio radioeléctrico y concedería las autorizaciones necesarias.⁶⁵⁴

Finalmente el Canal 33 empezaría sus emisiones regulares el 23 de abril de 1989. Su primera programación se componía de cultura, deporte y programas de cultura popular: había triunfado la hipótesis convergente y Canal 33 sería la segunda cadena de TV3.

Todavía más respecto al caso de TV3, la política de la Generalitat y, por consiguiente, de la CCRTV, había sido la de los hechos consumidos, además porque si en el primer caso existían normas legales específicas que preveían la construcción de un tercer canal - y, además, de máximo rango como la disposición transitoria octava del Estatut -, en el caso del Canal 33 sólo existía un precedente de hecho constituido por la experiencia del segundo canal vasco. Si bien en un primer momento el contraste había asumido tonos y formas muy duras - sólo hace falta pensar que durante las emisiones de prueba del Canal 33 los Mossos

⁶⁵² Véase *El País*, 31 de noviembre de 1987.

⁶⁵³ Véase *El Periódico* 12 de octubre de 1988.

⁶⁵⁴ Véase *El Periódico* 11 de noviembre de 1988.

d'Esquadra fueron enviados a *defender* las antenas a través de las cuales se transmitía -, finalmente la resolución del conflicto había sido relativamente rápida y sin consecuencias en el largo período.

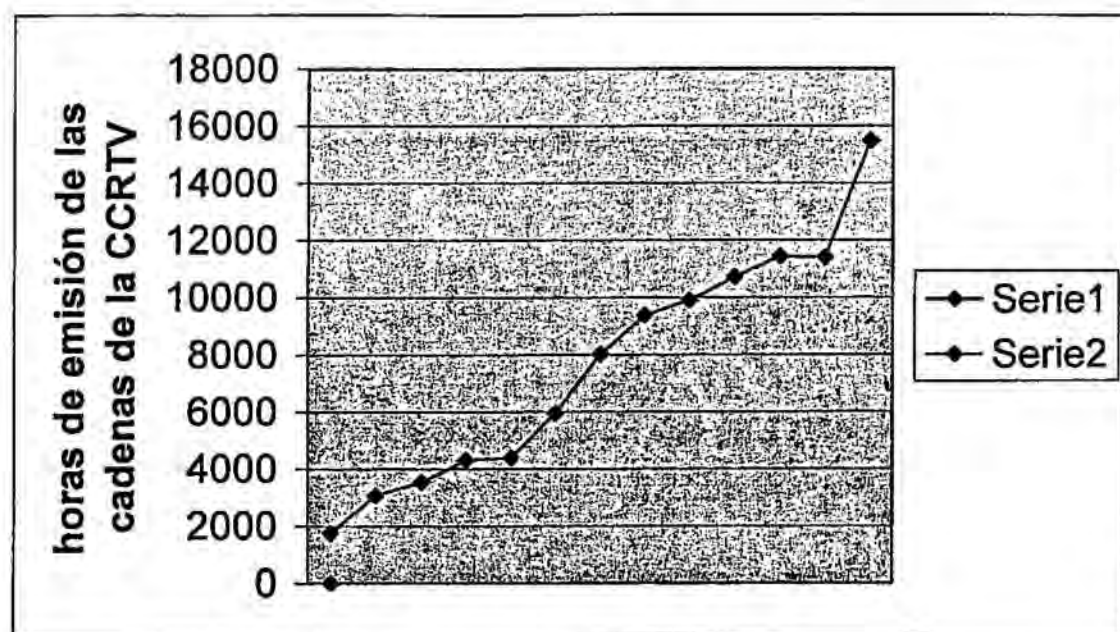
En este sentido, hay que considerar el diferente clima político en el cual se produjeron los dos conflictos. Por todo un conjunto de razones, que iban desde las consecuencias de lo que había representado el conflicto sobre la LOAPA hasta las polémicas político judiciales asociadas al caso de Banca Catalana, entre 1983 y 1984, las relaciones entre el PSOE y CiU - y, consecuentemente, entre RTVE y TV3 - eran como mínimo frías. Además, no obstante en 1982 ya había nacido Euskal Telebista, TV3 iba a representar la más importante ruptura del monopolio televisivo estatal en términos de audiencia potencial. En 1988, en cambio, las relaciones entre nacionalistas y socialistas aparecían más distendidas y sobre todo existía una práctica de consolidada colaboración entre TVE y TV3 que no se había interrumpido desde 1986, año del acuerdo entre Pilar Miró y Joan Granados. Pero sobre todo, lo que pareció fundamental en la determinación de un desenlace positivo del conflicto fue la propia historia de la televisión catalana que, en general, datos de la audiencia a la mano, había sabido demostrar una capacidad de éxito notable y una popularidad considerable. Esta circunstancia ponía, a la práctica, los *negociadores* de TV3 en una posición de relativa fuerza. En definitiva, como reconoció lacónicamente el mismo ex director de la CCRTV años después, "Canal 33 fue el fruto de un hecho consumido, [pero] yo diría con una cierta aquiescencia del Gobierno [central N.d.R.]".⁶⁵⁵

Así que los años 90 el panorama radiotelevisivo catalán se configuraba como completamente diferente respecto al de diez años antes. De la *miniprogramación* de Miramar se había pasado a la existencia de dos cadenas autonómicas, que, a finales de los años 90 emitían semanalmente un total de 336 horas en catalán⁶⁵⁶ y a las cuales se tenían que añadir un buen número de televisiones municipales que emitían casi en su totalidad en catalán.

⁶⁵⁵ Citado en AA.VV.: *Memòria de Catalunya* El País, Barcelona:1997 p.233.

⁶⁵⁶ DGPL: *Informe sobre política lingüística. Any 2001* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 2002 p.75.

Horas de emisión de las cadenas de la CCRTV (1984-1996)



Fuente: Elaborac. Propia a partir de datos de la CCRTV

Y, en el panorama radiofónico, al lado de la existencia de numerosas emisoras municipales y locales - que todavía buscaban una definitiva acomodación legal, puesta la endémica falta de frecuencias disponibles - se añadirían toda una serie de emisoras comerciales que elegirán el catalán como vehículo de expresión y, sobre todo, las emisoras de la CCRTV, encabezadas por una Catalunya Ràdio que verá cada vez más consolidarse su papel central. A la vigilia de la discusión de la nueva ley de política lingüística, en 1997, el camino recorrido por la administración catalana en el campo de los medios de comunicación había sido largo y, sobre todo en una primera fase, profundamente accidentado. Pero, en definitiva, y dentro de los límites legales y presupuestarios existentes, decididamente exitoso.

Por un lado se habían construido emisoras y cadenas televisivas que transmitían exclusivamente en catalán de indudable competitividad y calidad, y por el otro, la misma existencia de estas experiencias consolidadas había lentamente pero significativamente impulsado otras realidades empresariales y de carácter local a la construcción de medios de comunicación radiotelevisivos en catalán.

La intervención de la administración catalana había sido, en este sentido, doble: en primer lugar, de proposición de un modelo de radio y de televisión moderno, universal, de calidad y en catalán y, en segundo lugar, de estímulo para la creación de un espacio comunicacional

en catalán que hiciera que otros sujetos interesados a la comunicación en Catalunya dejaran de considerar la lengua como un obstáculo para el desarrollo de sus actividades.

Queda por hacer una mención a las características de la lengua empleada por los medios de comunicación dependientes de la Generalitat, y en particular por TV3, ya que si el grado de corrección y del lenguaje utilizado por Catalunya Ràdio no fue prácticamente nunca puesto en discusión, en el caso de la televisión, la falta de corrección (sobre todo por lo que se refiere a los programas de producción propia y a las retransmisiones deportivas) había llegado a ser más veces objeto de duros debates en la prensa y incluso en la Comisión Parlamentaria de Control sobre la CCRTV.

La contribución más completa a la definición de un modelo de lengua utilizable para los profesionales de la comunicación es representada por un famoso ensayo del sociolingüista Francesc Vallverdú publicado a la mitad de los años 80⁶⁵⁷.

Pero ya en una primera fase, meses antes de las emisiones, el problema de la falta de unas normas lingüísticas prácticas había sido objeto de la reflexión de los responsables del proyecto de la nueva cadena. En este contexto Ferran Toutain, responsable de los servicios lingüísticos del nuevo proyecto de TV3, en la primavera de 1983 hizo toda una serie de propuestas lingüísticas para la nueva Televisión de Catalunya.

Las propuestas de Toutain apostaban por una "lengua estándar", entendida, en definición del mismo autor, como lengua "neutra, és a dir, homogènea i comú a la majoria dels parlants"⁶⁵⁸. Se insistía en que el estándar no podía ser una forma cerrada y que los niveles y los registros no se solían presentar en estado puro, con lo cual un nivel de lenguaje predominante no anulaba los otros niveles o registros. En definitiva, la primera regulación lingüística interna de la nueva televisión catalana abogaba por una concepción funcional, flexible, que rechazara tanto los castellanismos más difundidos como los arcaísmos y los formalismos innecesarios para dar espacio a un lenguaje habitual, de alguna forma natural, que podía siempre ser "escollat i pronunciat"⁶⁵⁹.

En concreto, estas primeras recomendaciones se traducían en un modelo de lengua que según el contexto, utilizara un grado u otro de formalización.⁶⁶⁰ Resulta verosímil, en este sentido una clara apuesta para que, dentro de unos límites mínimos de corrección exigidos, la lengua no representara en ningún momento un obstáculo para que cada vez más telespectadores se acercaran a la nueva cadena.

⁶⁵⁷ F.VILLAVERDÚ: *Elocució i ortologia catalanes (per a ús de locutors de ràdio y televisió)* Jonc, Barcelona:1986.

⁶⁵⁸ M.BASSOLS(et. al.): *La llengua de TV3* Empúries 1997 p.7

⁶⁵⁹ Ibidem

⁶⁶⁰ J.M.ESPINÁS en *AVUI*, 2 de octubre de 1983

En una segunda fase, después que se manifestaran en diversos ámbitos críticas para el nivel de la lengua de varios programas, TV3 se decantó por centralizar los servicios de revisión lingüística de los diversos programas y crear la *Comissió de Normalització Lingüística*, órgano que, bajo la dirección de Vallverdú, se ocuparía a lo largo de más de diez años de proporcionar asesoramiento lingüístico a los programas, y, más en general, de ofrecer, a través de publicaciones internas y recomendaciones, criterios lingüísticos de abasto más general.

Una tercera fase empezaría en 1995 con la publicación del *Llibre d'Estil* de TV3, un "prontuario destinado a los profesionales de la información de TVC"⁶⁶¹. Marcaba una doble elección: por un lado TV3 se decantaba al máximo por dar atención al catalán estándar en detrimento del catalán coloquial, y por el otro, específicamente elegía el catalán central como modalidad preferente. El *Llibre d'Estil*, fruto del trabajo de la CNL, representa el punto de llegada de más de diez años de experiencia lingüística en los medios de comunicación, y, en este sentido, pese a que tampoco fue acogido sin críticas, representa un punto de referencia obligado cuya utilidad va mucho más allá de su estricta funcionalidad como manual para los profesionales de TV3, sino que representa un instrumento insustituible para todo profesional de la comunicación que quiera expresarse en catalán.

Una última fase, finalmente es caracterizada por la introducción paulatina y dentro del marco formal del *Llibre d'Estil*, de otras modalidades lingüísticas propias de varias zonas del dominio lingüístico catalán. Esta nueva orientación se debe posiblemente a la expansión, en términos de audiencia (y también en términos geográficos) de la televisión de Catalunya, que, una vez consolidado un lenguaje estandarizado tiene más seguridad a la hora de dar cabida en sus programas a las diferentes variantes lingüísticas.

Esquemmatizando, se podría decir que la lengua de TV3 siga una evolución paralela a la del medio: a un primer momento en que lo más importante es conseguir audiencia, sigue un segundo momento de perfeccionamiento y desarrollo que culmina, en una tercera fase con la redacción del *Llibre d'Estil* que representa la consolidación definitiva; finalmente en una última fase, la televisión catalana se ha encontrado en una posición de relativa fuerza que le ha permitido diversificar la oferta y arriesgarse en nuevos proyectos.

Si la acción de los poderes autonómicos en el campo de los medios de comunicación radiotelevisivos ha sido, hasta finales de los años noventa, decidida y exitosa, lo mismo no se puede decir por la prensa, y más en particular con relación a los diarios.

⁶⁶¹M.BASSOLS(et. al.): *La llengua de TV3* Empúries 1997

La previsión estatutaria en mérito a la posibilidad de construcción de medios de comunicación autonómicos ha sido aprovechada al máximo en el caso de la radio y de la televisión, pero en el caso de la prensa, si se exceptúan las publicaciones periódicas internas a la administración, el compromiso en esta dirección parece haber sido, como mínimo, más indirecto.

La elección, confirmada años después por el texto de la LNLC, había sido más bien la del fomento de las experiencias editoriales ya presentes en el mercado a través de un sistema de subvenciones. Esta elección respondía verosímilmente a la constatación de que, en el abanico de los medios de comunicación existentes, la radio y sobre todo la televisión, habían asumido una difusión masiva mucho más amplia que la de la prensa, y, por ende, se revelarían instrumentos mucho más valiosos en la óptica de la normalización lingüística.

Además, construir una radio y una televisión de nivel europeo que pudieran realmente ponerse como objetivo el de contender la audiencia a las emisoras y a las cadenas estatales implicaba una inversión de recursos considerable que redujo materialmente y sensiblemente la capacidad de inversión de la Generalitat en el campo de la prensa escrita.

Y finalmente, Catalunya salía de un momento histórico en que la reivindicación de la prensa en catalán había sido mayoritaria y en que se había asistido a una proliferación de publicaciones de vario género en lengua catalana, sobre todo en el ámbito local y, por lo tanto, no se empezaba desde cero y esta situación parecía justificar un grado y un nivel de implicación de la administración autonómica inferior.

En realidad, si la política de subvención inaugurada con la LNLC se ha revelado exitosa en el campo de las publicaciones de carácter político, cultural y sobre todo de carácter local, no consiguió aquella consolidación de un espacio periodístico en catalán que animara los grupos empresariales autóctonos a lanzarse en proyectos editoriales de amplio respiro. De hecho, a parte algunas breves y poco afortunadas experiencias editoriales, hasta finales de los años 90 el diario *AVUI* será el único periódico en catalán de difusión nacional.

Resumiendo, en la primera fase del proceso de normalización lingüística hasta la aprobación de la LPL en 1998, la política de la Generalitat en mérito a los medios de comunicación parece haber sido marcada profundamente por una apuesta decidida hacia los medios radiotelevisivos en lengua catalana y menos incisiva por lo que se refiere a todos los otros medios de comunicación.

A pesar de que sin duda, entre 1980 y 1997 se cumplieron avances posiblemente inimaginables en el camino de la construcción de un espacio comunicacional en catalán que encontraba en la radiotelevisión su punto de fuerza, este objetivo, en víspera de la discusión

sobre la nueva *Llei de política Lingüística* en 1998, parecía todavía lejos de ser alcanzado completamente. Por un lado la aparición de siempre nuevos y complejos sistema de transmisión de las informaciones imponía la necesidad de nuevos instrumentos legislativos para poder enfrentarse a la nueva situación; y, por el otro, la progresiva liberalización de la economía (y, por ende, también del sistema de los medios de comunicación) había llevado a la multiplicación de la oferta informativa, generalmente producida por grupos empresariales de ámbito estatal y, por esto, en castellano. En este cuadro, se verá como, a partir de la *Llei de Política Lingüística*, la Generalitat intentará retomar la iniciativa.

5.5 Los intentos de reforma de la LNLC

Si bien la LNLC había sido indiscutiblemente un paso decisivo y histórico para el inicio del proceso de normalización de la lengua catalana, la opinión de que ese texto legal había dejado abiertas y pendientes de resolución muchas cuestiones, se hizo manifiesta entre algunos sectores políticos y sociales catalanes ya a partir de la mitad de los años 80.

En este sentido, la primera y probablemente más contundente crítica a la normativa aprobada por unanimidad por el parlamento catalán en abril de 1983, provino en 1986, de las conclusiones del II Congreso Internacional de la Llengua Catalana.⁶⁶²

La iniciativa, organizada y patrocinada por la Generalitat de Catalunya y en la cual participaron representantes del mundo cultural, político y jurídico de todas las tierras de habla catalana, se proponía llevar a cabo una reflexión sobre el estado de salud de la lengua. Las conclusiones del ámbito jurídico del Congreso⁶⁶³ marcaron un posicionamiento claro por parte de un sector de la doctrina jurídica catalana a favor de una modificación profunda de la LNLC.

Los juristas que habían participado a los trabajos de Congreso, reconocían la importancia que había tenido la LNLC por haber representado a la vez un punto de encuentro positivo entre todas las fuerzas políticas y un decisivo instrumento de intervención para la normalización lingüística. Sin embargo, tres años después de su aprobación señalaban la necesidad de modificar algunos aspectos de aquella norma que, justamente por haber sido consensuada con todas las fuerzas políticas, dotaba la Generalitat de instrumentos juzgados insuficientes para garantizar un proceso de normalización de la lengua catalana plenamente

⁶⁶² El primero había sido convocado en 1906 impulsado fundamentalmente por el religioso y lingüista mallorquín mossèn Alcover. Véase: J. CASASSAS i YMBERT (coord.): *Els intel·lectuals i el poder a Catalunya (1808-1975)* Pòrtic, Barcelona: 1999 pp.230-231.

⁶⁶³ Se pueden consultar en AA.VV.: *Segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana* vol.I Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1987 pp.103-114.

satisfactorio. Los aspectos tomados en consideración por las conclusiones del Congreso eran fundamentalmente tres.

En primer lugar, los juristas afirmaban que el texto de 1983 en su redacción no distinguía correctamente los caracteres de oficialidad y propiedad que se desprendían del mismo texto del art.3 del EAC. En otras palabras, apreciaban la falta de unos contenidos jurídicos claros asociados al concepto de propiedad de la lengua enunciado en la letra estatutaria, y alegaban que, de hecho, la ley acababa por dar a la lengua catalana el mismo contenido jurídico que la Constitución atribuía a las lenguas oficiales. A partir de esta constatación, sugerían una primera definición de los contenidos jurídicos del concepto de *propiedad*, según el cual la lengua catalana, en cuanto lengua propia del país, sería lengua prioritaria. De esta forma, si bien se respetarían en todo momento los inviolables derechos lingüísticos personales, todas las instituciones radicadas en Catalunya tendrían que tener el catalán como única lengua de expresión oral y escrita. Esta concepción chocaba con las disposiciones derivadas de la LNLC en el momento en que éstas habían optado por regular los usos lingüísticos sólo con referencia a la administración directamente dependiente de la Generalitat.⁶⁶⁴

En segundo lugar, y estrechamente ligado al primer aspecto, los juristas catalanes evidenciaban como si bien el texto de 1983 había proclamado solemnemente el derecho de los ciudadanos a expresarse en todo ámbito en ambas lenguas oficiales, no había perfilado claramente un *derecho de elección lingüística*, que implícitamente obligaría a instaurar, por paralelismo, un verdadero *deber de conocimiento* de la lengua catalana, por lo menos en el ámbito de las administraciones, fueron ellas autonómicas, locales, del estado y incluso de justicia. En otras palabras, en el razonamiento de los juristas encabezados por el notario Puig i Salellas, resultaba ser totalmente vacío de contenido jurídico substancial aquel derecho a expresarse en las dos lenguas en las relaciones con las administraciones radicadas en Catalunya, si todas ellas, menos la de la Generalitat, podían alegar legalmente un desconocimiento de la lengua catalana.

Y finalmente, en las conclusiones del Congreso, se afirmaba que la ley de 1983 no había acabado de explotar todas las posibilidades que la misma Constitución y el Estatuto habían otorgado a los poderes catalanes en el sentido de instaurar un régimen de doble oficialidad lingüística, y no, como entendían que se había hecho, de bilingüismo. En otras palabras, la plena oficialidad del castellano y del catalán y la posibilidad de utilizar por parte de los ciudadanos ambas lenguas sin algún tipo de limitaciones, no implicaba que se tuvieran que

⁶⁶⁴ Si bien, como se vio, la LNLC había declarado solemnemente la lengua catalana (art.5) como lengua propia de las administraciones autonómicas y locales, en 1985, al momento de redactar la normativa relativa a los

utilizar necesariamente ambas lenguas simultáneamente. Así, se criticaban las numerosas referencias que el texto de 1983 hacía en este sentido, como en el caso de la publicación bilingüe de las normas aprobadas por el Parlament de Catalunya.

Los planteamientos formulados en el seno del II Congrés Internacional de la Llengua Catalana fueron en un segundo momento reafirmados por varios artículos aparecidos en revistas especializadas.⁶⁶⁵ Algunos de los autores que trataron el tema, habían corroborado su discurso a partir de los recientes pronunciamientos del TC a favor de una competencia exclusiva de las CA en la regulación de los usos ling sticos⁶⁶⁶. Así habían desarrollado todavía más las conclusiones del Congrés y habían planteado claramente la necesidad de incluir en una futura reforma de la LNLC la posibilidad de establecer sanciones por incumplimiento, como corolario necesario a una nueva y más incisiva política de normalización ling stica.⁶⁶⁷

Pero fue sólo en el mayo de 1990 que la cuestión de una posible modificación de la LNLC llegó en el Parlament. Lo hizo gracias a la presentación por parte del grupo parlamentario de ERC de una moción sobre la política ling stica, finalmente aprobada por unanimidad por la cámara catalana. El texto de la moción, que había finalmente incorporado enmiendas procedentes de los grupos parlamentarios de CiU y del PSC, no sólo instaba al ejecutivo catalán a continuar impulsando el proceso de normalización empezado con la LNLC, sino también autorizaba el gobierno a poner en marcha los estudios jurídicos pertinentes sobre la factibilidad de una reforma de la LNLC.⁶⁶⁸

El estudio, encargado a Josep María Puig Salellas fue entregado a finales de año, y, pronunciándose rotundamente a favor de viabilidad jurídica de la reforma, retomaba en gran parte las orientaciones expresadas cuatro años antes por las conclusiones del Congrés y por el debate académico de los últimos años.

En 1991, la cuestión volvería presentarse en la cámara de manera tangencial, cuando una interpelación al Consell Executiu presentada por el PSC para obtener explicaciones sobre una discutida circular sobre usos ling sticos emanada por el Conseller Com s, reabrió la

funcionarios (Ley 17/1985), el legislador catalán había optado por excluir de la normativa a los funcionarios locales.

⁶⁶⁵ Véase sobre todo A.MIRAMBELL: "La necessitat de modificació de la llei 7/1983. de 18 d'abril, de normalització ling stica a Catalunya" en *Revista de Llengua i Dret* (1987) n.9 pp.117-131 y J.VERNET i LLOBET: "La necesaria modificació de la llei de normalització ling stica" en *Revista de Catalunya* (1991) n.56 pp.37-50. Este último artículo se basa sobre las conclusiones de un informe jurídico encargado al autor por parte de la DGPL en 1989.

⁶⁶⁶ STC 83/1986 FJ 4, 5 y 6.

⁶⁶⁷ Este es el caso de J.VERNET i LLOBET: "La necesaria modificació de la llei..." cit.

⁶⁶⁸ Véase DSPC núm.62, serie P, 16 de mayo de 1990 p.3001-3009.

discusión sobre la aplicación de la LNLC.⁶⁶⁹ En la respuesta a la interpelación, el Conseller de Cultura Joan Guitart, en la defensa de los métodos que había adoptado el Govern en la aplicación de la ley, hablaba abiertamente de la necesidad de una revisión de la misma ley.

Y unos meses más tarde, en noviembre de 1991, ERC volvía a la carga presentando una nueva interpelación sobre la política lingüística seguida por el Govern que de hecho representaba un verdadero ataque frontal dirigido a una supuesta tibieza y dejadez demostrada por el Consell Executiu en el desarrollo del proceso de normalización. Llamado a contestar otra vez el Conseller Guitart, éste, defendiendo la actuación gubernamental, finalmente afirmaba que el Govern disponía de los "elementos positivos"⁶⁷⁰ para emprender la actualización de la Ley.

La cuestión de la insuficiencia de la LNLC y, consecuentemente, de la necesidad de una reforma – o, mejor dicho, como se desprende de la terminología utilizada en la prensa y en el lenguaje parlamentario de la época – de una actualización de la normativa vigente, nació en ámbitos académicos en la segunda mitad de los años 80, y llegó al Parlament de manera directa o tangencial a principio de los años 90.

En este contexto, los dirigentes de CiU, si bien oficialmente ni el Govern ni la coalición había planteado claramente una reforma de la LNLC, aceptaron y hicieron suya una reivindicación que amplios sectores nacionalistas tanto en el gobierno (sobre todo la DGPL), como en los dos partidos, sostenían desde hace tiempo.

Así que, a principios de los años 90, a pesar de la inviolabilidad garantizada a la LNLC por el hecho de haber regulado con éxito una materia de tanta envergadura a través de un consenso extraordinario, si bien con acentos extremadamente prudentes, la cuestión de una posible modificación de la ley se iba configurando como uno de los temas de una cierta relevancia de la agenda política catalana.

⁶⁶⁹ Se trataba de una circular en que, reiterando la voluntad del Govern que las comunicaciones internas y externas de los departamentos siempre se realizaran en catalán, el conseller Comas afirmaba: "Reiteradament hem assenyalat que, al ciutadà, cal que se l'atengui sempre en català i que en el si de la Generalitat de Catalunya no hi ha altra llengua que el català. És voluntat del Govern que això es compleixi de forma absoluta. De vegades, observo que algunes persones del Departament que saben parlar el català – perquè amb mi el parlen – enraonen entre elles en castellà. Cal que advertiu, per mitjà dels mecanismes jeràrquics que considereu oportuns, que aquest és un costum a desterrar. A partir de la present nota, tots els casos que jo observi, els abordaré directament, recriminant l'actitud de les persones que no s'hi adaptin i advertint els superiors dels quals depenguin". La nota produjo una viva polémica, al punto que el mismo President de la Generalitat intervino públicamente para desautorizar su contenido. La intervención de Jordi Pujol en el asunto, en todo caso, no pudo evitar la presentación de una interpelación por parte del grupo parlamentario socialista. Véase DSPC núm.89, serie P, 13 de febrero de 1991, Págs.4418 y ss.

⁶⁷⁰ Véase DSPC núm.110, serie P, 14 de noviembre de 1991, p.5555.

Así lo reflejan, si bien con una cierta comprensible diferencia de matices, los programas electorales de los partidos catalanes para las elecciones autonómicas de 1992, con excepción del PP.

Sin ningún lugar a duda, y como era previsible, ERC será el partido que pondría más énfasis en la propuesta y le concederá más espacio. En su programa electoral se hablaba claramente de la necesidad de modificar la LNLC, alegando que era imprescindible adaptar el texto a las nuevas necesidades y cubrir los ámbitos no regulados por ninguna normativa normalizadora, con especial referencia al mundo socio-laboral, económico, industrial, comercial, militar, deportivo y olímpico. En cambio, si bien se hablaba de un *Pla de Catalanització dels Funcionaris* como medida de normalización aplicable a todos los funcionarios autonómicos, no destacaba un requerimiento explícito de competencia lingüística para los funcionarios de la administración local y periférica del estado.⁶⁷¹

El programa electoral de CiU, en cambio, dedicaba pocas pero significativas líneas a la "actualización" de la LNLC. Las motivaciones que alegaba eran de diferente carácter. En primer lugar, legales, ya que se afirmaba la necesidad de integrar en la ley la jurisprudencia dictada, en materia lingüística por el Tribunal Constitucional e los casi diez años de vigencia de la LNLC. Más imprecisa aparecía la indicación con respecto a los ámbitos de aplicación de la normativa lingüística, ya que sólo se hablaba de una adecuación a la nueva "situación sociolingüística" del país. Finalmente, se recogían de manera general los argumentos evidenciados por una parte de la doctrina jurídica catalana en los últimos años, al afirmar que el objetivo último de la modificación de la ley era hacer posible que la lengua catalana, en cuanto lengua propia, finalmente fuera "usual y preeminente" en todos los ámbitos.⁶⁷²

Iniciativa per Catalunya también se pronunciaba directamente sobre la posible modificación de la LNLC. Coherentemente con la actuación política y parlamentaria desarrollada hasta entonces, la coalición ecosocialista hacía en primer lugar hincapié en la falta de medios y de eficacia de las políticas lingüísticas hasta entonces seguidas por la coalición nacionalista, y abogaba por una más incisiva política de fomento y impulso de la lengua. En concreto, refiriéndose al debate sobre la reforma de la LNLC, si bien alertaba de los riesgos que comportaría un debate demasiado instrumental y artificioso sobre el tema, declaraba hacer suyos los planteamientos expresados por Puig i Salellas, sobre todo en temas como los registros públicos y los mecanismos sancionadores.⁶⁷³

⁶⁷¹ ERC: *Força! Cap a la Independència. Programa Electoral 1992*, p.77. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁶⁷² CiU: *Un nou impuls per Catalunya. Programa de govern 1992-1996*, p.266. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁶⁷³ IC: *Per una Catalunya sense fronteres. Programa Electoral, 1992* [s.p.]. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

El PSC finalmente, aunque en más de una ocasión había hecho pública su convicción de que más que hablar de una “actualización” de la ley vigente, lo que parecía más urgente y necesario era explotar en el ámbito reglamentario todas las posibilidades ofrecidas por la LNLG, también mencionaba en su programa, aunque indirectamente, la necesidad de una revisión del marco jurídico de la lengua en Catalunya.⁶⁷⁴

En el marzo de 1992, CiU conquistaba otra vez la mayoría absoluta en el Parlamento de Catalunya, y el nuevo conseller de Cultura Joan Guitart asumiría la reforma del marco legal de la lengua como una de las prioridades de su Departament.

Los primeros frutos del nuevo impulso gubernamental no tardarían a manifestarse: en marzo de 1993, el Parlament aprobaba el *Estatut del Consumidor*.⁶⁷⁵ La nueva norma recogería buena parte de los argumentos evidenciados por la doctrina jurídica a partir del II Congrés Internacional de Llengua Catalana de 1986, sobre todo con referencia al *derecho de elección lingüística* aplicado en el campo de las relaciones comerciales y económicas. En lo específico, se establecía el derecho de cualquier parte interesada en la estipulación de un contrato a exigir la redacción del mismo en catalán,⁶⁷⁶ y, sobre todo se instituía la obligación para toda empresa o establecimiento comercial que desarrollara su actividad en Catalunya – que fuera catalán o no – de encontrarse en condición de poder atender los consumidores en cualquiera de las dos lenguas oficiales.⁶⁷⁷

Pero sobre todo, por primera vez en un texto legal que regulaba aspectos lingüísticos, se establecían sanciones para quien infringiera los derechos lingüísticos solemnemente enunciados en la ley.⁶⁷⁸

La normativa sobre los derechos de los consumidores, de hecho había representado una primera prueba de la viabilidad de una reforma de la normativa general que había sido superada con éxito. Así, pocos días después de la aprobación del Estatut del Consumidor, el 10 de marzo de 1993, Guitart comparecía delante de la Comisión de Política Cultural y anunciaba la decidida voluntad del ejecutivo de llevar adelante en el menor tiempo posible una profunda reforma de la LNLG.⁶⁷⁹

Las razones esgrimidas por el representante del ejecutivo catalán en aquella sede, retomaban las consideraciones que una parte de las fuerzas políticas y del mundo académico catalán habían estado sosteniendo a partir de la segunda mitad de los años 80.

⁶⁷⁴ PSC: *Programa de Govern. Eleccions 1992*, p.75. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

⁶⁷⁵ Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del Consumidor, DOGC núm. 179, de 12 de marzo de 1993.

⁶⁷⁶ Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del Consumidor, DOGC núm. 179, de 12 de marzo de 1993, art.26.

⁶⁷⁷ Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del Consumidor, DOGC núm. 179, de 12 de marzo de 1993, art.27.

⁶⁷⁸ Llei 3/1993, de 5 de març, de l'Estatut del Consumidor, DOGC núm. 179, de 12 de marzo de 1993, art.29, letra f).

⁶⁷⁹ Véase DSPC núm.64, serie C, 11 de marzo de 1993, pp. 1452 e ss.

Por una parte, según Guitart, se hacía indispensable integrar en la normativa lingüística catalana la jurisprudencia constitucional de los últimos años, y, en particular la sentencia que había considerado finalmente constitucional la obligación para los aspirantes funcionarios y trabajadores de la administración autonómica de superar una prueba obligatoria de lengua catalana⁶⁸⁰.

Y, por otra parte, en términos más generales, se consideraba llegado el momento de abrir una segunda fase del proceso de normalización empezado con la LNLC diez años atrás. Si la primera fase había tenido como objetivo prioritario la extensión del conocimiento de la lengua catalana, la segunda tendría como finalidad última la de promover su uso social en todos los ámbitos, garantizando el cumplimiento de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en sus relaciones con organismos públicos y privados.⁶⁸¹

Pero el paso decisivo para la puesta en marcha de la reforma se consumió durante el debate de política general, celebrado en la cámara catalana a principio de noviembre, durante el cual CiU empezó una discreta pero continua consultación con el PSC.

El cuadro general de las relaciones entre los dos partidos mayoritarios en Catalunya era, a finales de 1993, relativamente positivo. A una práctica consolidada de colaboración en temas de política lingüística, se añadía, en aquel momento histórico, también la circunstancia de que en el ámbito estatal, después de las elecciones legislativas de junio de 1993, CiU proporcionaba los votos necesarios al partido de Felipe González para gobernar. De hecho, el clima de *entente cordiale* entre el nacionalismo catalán mayoritario y los socialistas se había revalidado justo en ocasión del debate en la cámara catalana, cuando ambas fuerzas políticas se habían explícitamente demostrado dispuestas a abrir un diálogo sobre los presupuestos para el 1994, sobre la posibilidad de encabezar una iniciativa conjunta para revisar el sistema de financiación, y finalmente, sobre las grandes líneas de la política lingüística.

Las conversaciones entre CiU y PSC, que habían tenido su momento simbólico más alto en una visita que había realizado el mismo President de la Generalitat al secretario socialista Raimon Obiols en la sede del grupo parlamentario socialista en el Parlament, produjeron

⁶⁸⁰ Se trata de la STC 46/1991, de 28 de febrero que resolvía el recurso presentado por el consejo de ministros en contra del art.34 de la ley de la función pública catalana de 1985.

⁶⁸¹ Miquel Reniu, entonces director general de la DGPI explicaba así las intenciones del ejecutivo: 'L'objectiu de la difusió del coneixement del català no completa el mandat que ens fa l'Estatut d'igualar en drets i deures les dues llengües oficials. Evidentment, per igualar en drets i deures cal que el català esdevingui una llengua disponible en tots els usos públics dels ciutadans de Catalunya, i per tant cal fer possible que les institucions radicades en Catalunya, les empreses, els mitjans de comunicació, les indústries culturals, i tots aquells que fan un ús públic de la llengua incorporin el català en su funcionament de manera que el ciutadà pugui veure complert el seu dret de ser atès en català quan així ho desitgi. És el que en diem l'extensió del ús social del

como primer resultado el envío de un texto de reforma de la LNLC elaborado por la DGPL a la sede del PSC. El texto sería estudiado por los expertos socialistas, que le aportarían las modificaciones y las sugerencias que crearían necesarias, entrando así en los contenidos de la negociación. Paralelamente el texto fue enviado también a ERC.⁶⁸²

El borrador preparado por la DGPL preveía la modificación de once artículos de la LNLC,⁶⁸³ la introducción de un nuevo título, de cuatro nuevas disposiciones transitorias y una final y la modificación de tres artículos de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.⁶⁸⁴

Las propuestas formuladas confirmaban las orientaciones expresadas por el Conseller Guitart en la primavera del mismo año. La nueva codificación de algunos artículos del Título preliminar y del Título I (del uso oficial), intentaban definir y dar contenido jurídico al concepto de lengua propia referido a la lengua catalana. Así la lengua catalana debía ser la lengua de uso normal de todas las administraciones públicas de Catalunya y de la enseñanza (incorporando así el texto el decreto 75/1992) y también de todas las entidades públicas o privadas que se dirigieran al público. En la misma línea, una nueva formulación explícita de los derechos lingüísticos de los ciudadanos establecía la posibilidad por éstos últimos de relacionarse con todo tipo de administración radicada en el territorio catalán en las dos lenguas oficiales. Pero posiblemente las dos novedades más importantes del texto estribaban por un lado en la inserción de *cuotas* de emisión en lengua catalana obligatorias para los medios de televisión y radiodifusión, y, por el otro, en las sanciones que se establecían por la violación de las mismas.

El articulado presentado por el gobierno intentaba así incidir en los campos que habían quedado fuera de la regulación de la LNLC, como en el caso de las empresas privadas que dirigían su actividad al público y, de una manera más indirecta - en forma de defensa de un derecho lingüístico individual - en el caso de las administraciones públicas no autonómicas. Además, y justo en el medio de la polémica sobre el modelo lingüístico-escolar desencadenada en 1993, el gobierno elegía intentar poner a salvo las directrices seguidas

català, que no té res a veure amb obligar les persones a parlar en català". Citado en E. VOLTAS: *La guerra de la llengua*, Empúries, Barcelona:1996 p.156.

⁶⁸² Resulta interesante, en este contexto, dar noticia de la polémica que se generó dentro de la coalición CiU, ya que el Consell Executiu no envió en esta fase una copia del borrador a Unió Democràtica, que conoció los contenidos de la propuesta de la prensa. El dirigente democristiano Duran i Lleida criticó duramente la actitud de sus socios de gobierno, afirmando que el incidente había demostrado una vez más la falta de consideración hacia su formación política. En la polémica intervino directamente el President Pujol, que, quitando importancia a lo sucedido, afirmaba que, puesto que el borrador había sido fruto del trabajo del ejecutivo, Unió Democràtica ya hubiera tenido que tener conocimiento de sus contenidos gracias a los miembros del partido presentes en el gobierno. Véase *AVUI* 11 y 13 de noviembre de 1993.

⁶⁸³ Se trataba de los artículos 2, 3, 5, 8.1, 9.1, 11, 14, 15, 16, 18, 18, 21 y 23.3.

⁶⁸⁴ Se trataba de los artículos 5, 294.2 y 310.2.

con la aprobación del decreto 75/1992 e insertar en la propuesta de reforma de la LNLC el modelo de “conjunción lingüística no paritaria” que el decreto había configurado.

Finalmente, después de 10 años, CiU volvía a propugnar mecanismos sancionadores que garantizaran la aplicación de la ley. Más de diez años atrás, se vio como la situación política del momento había aconsejado una pronta rectificación de las propuestas convergentes en este sentido. Ahora la cuestión volvía en el debate político gracias al respaldo objetivo representado por el precedente de la aprobación del Estatut del Consumidor.

Pero antes que se llegara a cualquier tipo de acuerdo entre las dos fuerzas mayoritarias, el texto había sido filtrado a la prensa.⁶⁸⁵ La filtración, que se produjo en un momento en que, como ya se ha recordado, la política lingüística de la Generalitat de Catalunya (y en particular modo la política lingüístico-escolar) era el blanco de una campaña dirigida por algunos medios de comunicación, creó un cierto embarazo en las filas del PSC, mientras que ERC y IC — ésta última con algunos matices — siguieron respaldando el texto presentado por el gobierno.

Pero pasados los primeros clamores, la negociación PSC-CiU iría adelante, aunque ya con tiempos y objetivos parcialmente diferentes. Los socialistas, en este contexto, si bien no se negaban a hablar del proyecto de reforma presentado por el ejecutivo, pedían ahora una discusión más de conjunto sobre las políticas lingüísticas. De este nuevo enfoque, nacerían tres comisiones bilaterales Generalitat-PSC que tendrían como objeto respectivamente la reforma del *Consorci de Normalització Lingüística*, la aprobación del Pla de Normalització Lingüística y finalmente una posible modifica de la LNLC.

Cuanto a la primera cuestión, los socialistas reclamaban una profunda reforma del CNL que finalmente concediera más espacio de decisión para los entes locales en ella representados y que participaban financieramente en su funcionamiento, reduciendo así el control que sobre el organismo ejercía la DGPL.

Cuanto a la segunda cuestión, se trataba de una antigua reivindicación de la izquierda catalana. La confección de un plano de actuación general que guiara la acción normalizadora de la Generalitat, era una medida ya prevista en la LNLC,⁶⁸⁶ que pero todavía diez años después de su aprobación, no había sido desarrollada⁶⁸⁷.

Y, finalmente con referencia a la reforma, si bien los socialistas compartían la necesidad de ensanchar los ámbitos de aplicación de la ley, intentando finalmente incidir sobre el uso social, en esta fase se demostraban convencidos de la oportunidad de obrar los cambios

⁶⁸⁵ Véase *El País*, 10 de noviembre de 1993.

⁶⁸⁶ Se trata del art.27 de la Llei de Normalització Lingüística a Catalunya.

⁶⁸⁷ El primer *Pla General de Normalització Lingüística* fue finalmente aprobado el 7 de marzo de 1995.

necesarios a través de disposiciones reglamentarias para evitar de poner en peligro el enorme capital de consenso que había presidido el nacimiento de la LNLC. En todo caso, bien defendiendo esta posición de partida, no se sustraían a mantener una negociación abierta sobre este punto.

Resumiendo, a finales de diciembre de 1993, una vez que se había hecho público el texto preparado por la DGPL, si se mira al conjunto de las posiciones de las fuerzas políticas catalanas, se puede decir que la suerte de la reforma se encontraba en una situación totalmente abierta.

Si CiU evidentemente se declaraba plenamente de acuerdo con la necesidad de llevar a cabo la reforma y con los contenidos propuestos por el Govern, ERC iba todavía más allá y declaraba que no sólo era imprescindible cambiar el marco legal de la lengua en Catalunya, sino que el nuevo texto tendría que incidir todavía más e incluir normas referentes al mundo socio-económico, como en el caso del etiquetaje.

IC, si bien no se declaraba convencida del todo que una reforma de la LNLC fuera el instrumento más idóneo para conseguir una extensión del uso de la lengua que también consideraba necesario, no cerraba la puerta a un posible apoyo a la reforma cuando esta entrara finalmente en parlamento para ser discutida.

El PSC, como se vio, se resistía más a la idea de un cambio de orden legislativo, pero igualmente, como mínimo, parecía substancialmente dispuesto a integrarse plenamente en el proceso de negociación.

Sólo el PP, después de unas controvertidas declaraciones de su secretario, Aleix Vidal Quadras⁶⁸⁸ se había arrojado en contra de la hipótesis de modificar la LNLC. Los populares catalanes afirmaban que el texto propuesto era inaceptable por contener elementos que consideraban conculcadores de la libertad personal, se declaraban en contra de cualquier medida sancionadora y, en línea con lo que habían estado sosteniendo a lo largo de toda la polémica sobre el modelo lingüístico-escolar, rechazaban el modelo de "conjunción lingüística no paritaria" que ahora se quería incluir en la ley.

En todo caso, no obstante la oposición del PP, el proceso parecía haberse puesto en marcha. Si bien la aspiración del Govern había sido explícitamente en todo momento la de realizar una reforma contando con la contribución de todas las fuerzas políticas, intentando

⁶⁸⁸ Según el relato que hace de aquel momento Eduard Voltas, basado en parte sobre una entrevista con el director de la DGPL de entonces Miquel Reniu, en un primer momento el PP se había declarado plenamente favorable al proyecto de reforma. Pocas horas después del encuentro que Guitart y Reniu habían tenido con Aleix Vidal Quadras en el cual éste último había confirmado la conformidad de su grupo parlamentario con el texto propuesto, una nota de prensa del mismo Partido Popular rectificaba punto por punto las declaraciones hechas en un primer momento por Vidal Quadras y declaraba la absoluta contrariedad del partido. Véase E.VOLTAS: *La guerra de...* cit. p.161-162.

reproducir aquella unanimidad que había sido la clave posiblemente decisiva del éxito de la LNLC, al principio de 1994 los populares catalanes sólo contaban con siete diputados en el Parlament (alrededor del 5% de los votos). Además no habían participado en 1983 en la aprobación de la LNLC y en el bienio 1992-1993 se habían distinguido, en solitario, por ser los más duros hostigadores de la política lingüística de la Generalitat, que, de hecho, todos los otros partidos habían substancialmente respaldado. Por todas estas circunstancias, no parecía un obstáculo insuperable la falta de apoyo del PP para sacar adelante el proceso de discusión de la reforma.

Lo que sí resultó ser un obstáculo tanto imprevisto cuanto paralizante, fue la noticia, a finales de enero de 1994, de que el Tribunal Supremo remitía cuatro artículos de la LNLC (relativos a la enseñanza)⁶⁸⁹ al examen del Tribunal Constitucional en consecuencia de un antiguo recurso administrativo presentado en contra de unas disposiciones reglamentarias de desarrollo de la LNLC.

Como ya se vio en otra parte de este trabajo, el conflicto constitucional posiblemente más duro y potencialmente más cargado de consecuencias de toda la historia catalana del postfranquismo, se concluyó sin efectos de envergadura en diciembre de 1994, cuando finalmente el TC declaró plenamente constitucionales todos y cada uno de los cuatro artículos recurridos.⁶⁹⁰

Pero el efecto inmediato sobre la posibilidad de una reforma de la LNLC fue devastador. Aunque todavía en febrero el Conseller Guitart afirmaba en el Parlament que la reforma seguiría adelante⁶⁹¹, ya en julio el mismo Conseller hacía público que el ejecutivo consideraba necesario aplazar cualquier hipótesis de reforma hasta después del pronunciamiento del alto tribunal⁶⁹².

Justo después de la sentencia, no obstante hubo algún exponente del ejecutivo que se pronunció a favor de reanudar los contactos y retomar la iniciativa reformadora, la mayoría de los exponentes políticos, tanto del gobierno como de las oposiciones, consideraron inoportuno empezar a abordar un trámite parlamentario de tanta envergadura a pocos meses de las elecciones autonómicas previstas para el noviembre de 1995.

⁶⁸⁹ Las normas contestadas eran el inciso primero del art.15; los art.14.2 y 14.4 y el art.20.

⁶⁹⁰ STC 337/1994, 23 de diciembre.

⁶⁹¹ Véase DSPC, núm.143, serie C, 17 de febrero de 1994.

⁶⁹² Miquel Reniu, director de la DGPI, describe así la decisión del ejecutivo de aplazar la reforma: "L'acte del Suprem ens va fer reflexionar a tots sobre la oportunitat del moment. Es feia molt difícil actualitzar una llei que estava recorreguda al Constitucional, i ens va semblar que no era procedent continuar amb el projecte de reforma, malgrat que hi havia un consens prou generalitzat que encara que el PP no hi estigués d'acord ho tiraríem endavant igualment. L'acte va provocar, a més, que es revifés la campanya d'alguns mitjans de comunicació de Madrid contra la llengua, i això ens va acabar de decidir a deixar-ho per més endavant". En E.VOLTAS: *La guerra de...* cit. p.163.

El intento de reforma de la LNLC de 1993, había nacido de una iniciativa del gobierno catalán, que había recogido las sugerencias y las reflexiones que un importante parte del mundo académico y político habían llevado adelante a partir de la segunda mitad de los años 80.

La relativa distensión de las relaciones con el mayor partido de la oposición en Barcelona había aconsejado a los exponentes de la coalición nacionalista a adoptar, a diferencia de lo que había pasado en el caso de la LNLC, una estrategia que preveía buscar un pacto directo con el PSC que constituyera el núcleo de un acuerdo, al cual se sumarían la mayor parte de las fuerzas políticas catalanas.

No es posible saber si el acuerdo finalmente se hubiera conseguido. Lo que parece cierto es que, aquella primera experiencia ya marcó algunas tendencias generales que se explicitarán tres años más tarde en ocasión del debate que llevó a la aprobación de la LPL como la búsqueda, por parte de CiU, de un pacto extraparlamentario con el PSC al cual se sumarían en un segundo momento otras fuerzas políticas, un método que – en opinión de la coalición nacionalista – garantizaría un trámite parlamentario relativamente rápido y seguro de la reforma.

CiU, así como ERC y, con matices, IC volverán a incluir en sus programas electorales para las elecciones autonómicas de 1995 la necesidad de una reforma de la LNLC en el sentido de aumentar su efectividad como instrumento de potenciación del uso social del catalán.⁶⁹³

Se volverá a abordar la cuestión, en una situación política totalmente diferente, sólo más de un año después, a principio de 1997.

5.6 La *Llei de Política Lingüística* de 1998

Como se vio, CiU, ERC y IC habían vuelto a incluir la propuesta de una reforma de la LNLC en sus programas electorales para las autonómicas de 1995.

No obstante el contencioso jurídico-constitucional en merito al modelo lingüístico-escolar se había cerrado con éxito a finales de 1994, la propuesta de la reforma volvería a tomar definitivamente cuerpo sólo a partir del verano de 1996.

Las razones de este considerable retraso, probablemente se tengan que buscar en las nuevas correlaciones de fuerzas dibujadas por las dos consultaciones electorales autonómicas de noviembre de 1995 y legislativas del marzo del año siguiente.

⁶⁹³ Véase CiU: *Portem Catalunya més lluny. Programa de Govern*, 1995 p.354; ERC: *Força! Cap a la Independència. Programa Electoral*, 1995 pp.56-59; IC: *Ara et toca a tu. Programa Electoral*, 1995 pp.58-64. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

Las elecciones catalanas de 1995, habían marcado una sensible mutación del sistema político del Principado. Si bien CiU por quinta vez consecutiva se confirmaba el partido más votado, no conseguía repetir la mayoría absoluta de las dos consultaciones precedentes. La falta de posibilidad de formar mayorías alternativas obligaba así la coalición nacionalista a formar un gobierno de minoría que se sustentaría gracias a acuerdos puntuales con otras fuerzas políticas. Por otra parte, ERC, que también había apostado decididamente por la reforma de la LNLC, no había conseguido resultados satisfactorios y con 13 diputados bajaba a ser la cuarta fuerza política del país.

Pero la gran novedad salida de las urnas catalanas en 1995 había sido el relativamente espectacular resultado del PP de Aleix Vidal Quadras, que con 17 diputados en el Parlament se consagraba como tercera fuerza del país y cosechaba el mejor resultado nunca conseguido por esta fuerza política en unas elecciones autonómicas catalanas.

El éxito del partido de Vidal Quadras, se debió posiblemente a todo un conjunto de factores, entre ellos, evidentemente, la profunda crisis que vivía el socialismo español en aquellos momentos y la paralela y generalizada tendencia al alza del partido liderado por José María Aznar. Pero no parecen ajenas a tal resultado electoral las duras posiciones que había mantenido en solitario el PP catalán en contra del modelo lingüístico-escolar de la Generalitat a partir de 1993 y durante toda la *guerra de la lengua*. Posiblemente, como algunos comentaristas subrayaron, la decisión del partido de Aleix Vidal Quadras de erigirse como el campeón de unos derechos presuntamente amenazados de la población castellanohablante había facilitado un cierto transvase de votos desde otras fuerzas (y, en particular, el PSC) al PP⁶⁹⁴.

Sea como fuera, a finales de 1995, con un PP extremadamente más fuerte y con las incertidumbres propias de la práctica de los pactos puntuales, el gobierno en minoría de CiU, otra vez presidido por Jordi Pujol, no consideró oportuno abrir negociaciones para la reforma de la LNLC, considerando además que el PSC no sólo no había incluido en su programa esta reivindicación, sino que mostraba incluso más resistencias que dos años antes a emprender similar trámite.

La situación de inmovilismo generada por el complejo mapa electoral surgido de las elecciones autonómicas de 1995 volvió a cambiar unos meses después, cuando el PP ganó las elecciones generales de marzo sin obtener mayoría absoluta, necesitando así el apoyo de los parlamentarios de CiU a Madrid para gobernar.

⁶⁹⁴ En concreto, el PP mejoraba de 9 puntos porcentuales sus prestaciones en la provincia de Tarragona, verdadero epicentro de la que se definió la *guerra de la lengua*. Véase: "El PP aprueba su asignatura pendiente" en: *La Vanguardia*, 20 de noviembre de 1995, p 19.

El *pacto de gobernabilidad*, sellado en el barcelonés hotel Majestic entre CiU y PP, produjo consecuencias no sólo por lo que se refiere a la política española, sino que también volvió a alterar los equilibrios políticos de la vida política catalana.

Después de unos años en que el partido conservador español y su entorno mediático se había distinguido por ser el más duro crítico del nacionalismo mayoritario catalán, y en particular modo de su política lingüístico-escolar, la dirección general del PP decidía apostar por las mejores relaciones posibles con CiU, tanto a Madrid como a Barcelona. El resultado más evidente de este cambio de actitud, fue la decisión tomada por la directiva del partido de Madrid de sustituir el polémico secretario del partido en Catalunya, Aleix Vidal Quadras con el más dialogante Alberto Fernández Díaz, decisión que sólo parece posible explicar en el cuadro de las relaciones parlamentarias de Madrid entre CiU y PP, puesto que el dirigente sustituido había obtenido resultados electorales más que satisfactorios.

La conciencia de la indispensabilidad de los diputados nacionalistas en Madrid y la neutralización del PP a Barcelona crearon las condiciones propicias para que CiU volviera a poner en marcha las negociaciones bruscamente interrumpidas a finales de 1993 y que propusiera no ya la "actualización" de la LNLC sino un verdadero nuevo texto que de hecho superara la normativa de 1983.

En verano de 1996 se producían cambios significativos en la composición del ejecutivo catalán: Pujol nombraba Josep María Pujals como Conseller de Cultura y Lluís Jou como director de la DGPL y a estas dos figuras encargaba la conducción de la negociación con las otras fuerzas políticas.

Así las cosas, a principios de febrero del año siguiente empezaban los primeros contactos entre el ejecutivo y los grupos políticos. ERC y el recién nacido Partit per la Independència (surgido de una escisión del grupo republicano) que eran las fuerzas que con más vigor defendían la necesidad de llevar a cabo la redacción de un nuevo texto, fueron los primeros en ser consultados. IC manifestaba también, ahora con más vigor que cuatro años antes, la convicción de que fuese necesario completar y profundizar el proceso de normalización, pero coherentemente con lo que había estado sosteniendo hasta aquel momento, reclamaba que el proceso de redacción se llevara a cabo contando con la participación no sólo de las fuerzas políticas parlamentarias sino también con el concurso de las fuerzas sociales y de la sociedad civil.

El PSC se mantenía más o menos en la misma línea de cuatro años antes: convencido de la posibilidad de profundizar en el proceso de normalización a través de medidas reglamentarias y no legislativas, no se cerraba en todo caso a la negociación. Sin embargo,

ponía una condición clara: la intervención legislativa, en el caso en que prosperase, se limitaría a una modificación (o más bien a una integración) de LNLC, que los socialistas catalanes consideraban que tendría seguir vigente.

El PP, a pesar de que la situación política general había generado una moderación en los tonos empleados por esta fuerza política con referencia a la política lingüística de la Generalitat, se manifestó desde el principio en contra de una nueva normativa que incidiera sobre una mayor extensión del uso social del catalán. Pero en todo caso, no descartaba de entrada la posibilidad de una negociación, en la cual pudiera, como mínimo, expresar sus convicciones.

Por lo tanto, se podría decir que a principio de 1997, en el momento en que el Conseller Pujals empezaba la ronda de consultas con los partidos catalanes, como mínimo se registraba una situación en la cual todas las fuerzas se declaraban favorables a abrir una discusión sobre un cambio del marco legislativo de las lenguas en Catalunya, si bien a partir de diferentes perspectivas. La disponibilidad de todos los grupos a abrir una discusión se escenificó en una reunión celebrada el 7 de febrero en el Parlament, en la cual se acordó empezar el trámite legislativo y nombrar una ponencia conjunta en la cual tuvieran representación todos los grupos parlamentarios⁶⁹⁵.

La reunión había servido también para intentar solventar a través de una iniciativa unitaria, ya desde el principio, las más significativas reticencias que algunas fuerzas habían manifestado en las consultas de los días anteriores. Por esta circunstancia, en la reunión se acordó también que la misma ponencia llevaría a cabo un estudio preliminar sobre la situación legislativa y sociolingüística que abordaría también el conjunto de la política lingüística y no sólo la normativa general, dando así satisfacción a las perplejidades expresadas por el PSC. Por otra parte, así como solicitado por Iniciativa per Catalunya se establecería ya de entrada un calendario y una fórmula para la participación de amplios sectores de la sociedad civil en el proceso legislativo que se iba a comenzar.

El 18 de febrero el ejecutivo presentaba un documento que constituía la primera contribución concreta al debate. Los *Criteris del Govern per l'elaboració d'una llei d'usos de les llengües oficials de Catalunya* constituían un proyecto general, que retomaba en gran parte los contenidos de la propuesta avanzada cuatro años antes.⁶⁹⁶ Con tonos prudentes pero decididos, motivaba la necesidad de proceder a una revisión profunda de la normativa lingüística, que llevara a la redacción de un nuevo texto que incorporara la legislación más

⁶⁹⁵ Para los comentarios de los distintos grupos políticos con respecto a la reunión, véase *El Periódico* 8 de febrero de 1997.

⁶⁹⁶ El documento es integralmente reproducido en *La Vanguardia*, 19 de febrero de 1997.

reciente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de función pública, defensa del consumidor y programación audiovisual por cable.⁶⁹⁷ La aprobación de una nueva norma además sería acompañada de la modificación de algunos artículos de la Ley de Bases de Régimen Local de Catalunya, referentes a los mecanismos de selección del personal.⁶⁹⁸

La estrategia del Govern se había construido, en este contexto, alrededor de dos ejes fundamentales. Por un lado, el ejecutivo había ofrecido el máximo del espacio posible a las perplejidades y a las reivindicaciones de los grupos que más tíbiamente habían recibido la iniciativa gubernamental, garantizando una gestión institucional firmemente unitaria de la iniciativa. Pero, por el otro, con la presentación del documento, el ejecutivo catalán había querido manifestar la voluntad de orientar el debate hacia una solución determinada y había expresado sin reservas su convicción de que tuviera que ser la coalición nacionalista a liderar el proceso de reforma del marco jurídico de las lenguas en Catalunya.

Pero la estrategia del ejecutivo catalán, de concertación y liderazgo del proceso, tuvo que enfrentarse ya pocos días después de la publicación del documento con toda una serie de inconvenientes, algunos de ellos seguramente previsibles, pero otros más bien imprevistos.

El primer golpe a la estrategia gubernamental, paradójicamente provino de las mismas filas de unos de los dos partidos que integran la coalición nacionalista. Unió Democràtica, a través de declaraciones a la prensa de su secretario Josep Antoni Duran Lleida, restaba importancia al documento presentado por el ejecutivo catalán, afirmando que lo que realmente era importante eran las deliberaciones que finalmente tomaría la ponencia que estaba a punto de formarse.⁶⁹⁹ Sin embargo, las declaraciones del líder democristiano - y la durísimas reacciones que provocó por parte del mismo President de la Generalitat,⁷⁰⁰ - se tienen que enmarcar en la continua pugna de baja intensidad que UDC y CDC entretenían por el reparto de poder dentro del ejecutivo y por las perspectivas políticas de la coalición, pugna que, en aquel momento, veía contraponerse la moderación de los sectores democristianos y las argumentación soberanistas de algunos sectores de CDC.

⁶⁹⁷ En lo específico, el documento declaraba querer integrar en la nueva normativa lingüística, algunos de los principios contenidos en la ley catalana 17/1985 de la Función Pública de la Administración de la Generalitat (en particular, el principio de exigencia del conocimiento de la lengua catalana por parte de los aspirantes funcionarios, definitivamente admitido por la STC 46/1991), en la Ley catalana 3/1993 del Estatuto del Consumidor, y finalmente de la Ley catalana 8/1996 de regulación de la programación audiovisual por cable.

⁶⁹⁸ Los artículos de la LMBRLC (8/1987) posiblemente objeto de modificación serían el 294.2 y el 310.2.

⁶⁹⁹ Véase *El Periódico*, 23 de febrero de 1997 y *El País*, 26 de febrero de 1997.

⁷⁰⁰ Jordi Pujol declaró en aquellos momentos a la prensa que creía que las discrepancias de UDC con respecto al documento del ejecutivo podrían ser interpretadas como una "falta de solidaridad" y consideraba que fuera "muy grave" que UDC "se desmarcara" de las posiciones de la coalición en relación a un tema tan trascendente. Véase *El Periódico*, 23 de febrero de 1997.

El segundo golpe, este sí, más previsible, fue la decisión del PP catalán de dificultar la formación de la ponencia, retrasando el nombramiento de sus representantes hasta que no cesaran las discrepancias entre CDC y UDC.⁷⁰¹

Parece verosímil, en este sentido, que la *querelle* entre los dos socios de la coalición mayoritaria resultó extremadamente útil a los populares catalanes para tomar tiempo. En el momento en que empezaba a tramitarse la reforma, el PP de Catalunya vivía todavía las secuelas de la decisión de desplazar Aleix Vidal Quadras de la secretaría del partido. La demora en el nombramiento de los representantes populares parecía responder entonces a la dificultad con la cual la nueva dirección, más disponible a dialogar (aunque no por eso más proclive a una reforma de la LNLC) finalmente consiguió imponerse en las relaciones de fuerza internas. Se verá como la pugna para el control de la dirección del PP afectará el comportamiento de los representantes populares a lo largo de todos los meses de trabajo de la ponencia.

Finalmente la ponencia acabó constituyéndose el 27 de febrero, aunque se tuvo que esperar hasta la semana siguiente para que los representantes populares Josep Curto y M. Dolors Nadal se incorporaran definitivamente.⁷⁰² Todos los grupos nombraron sus respectivos portavoces como ponentes, subrayando así la importancia del trámite parlamentario que estaba a punto de empezar.

No obstante el gobierno había establecido un calendario para la aprobación de la ley, la Ponencia optó por fijar autónomamente su calendario⁷⁰³. Así como habían pedido los representantes de IC-V - y había sido posteriormente aceptado por los otros partidos políticos - el programa de trabajo incluía unas sesiones (que se realizaron entre la segunda mitad de abril y el principio de mayo) en que se escucharían las propuestas de una larga lista de entidades de la sociedad civil y la posibilidad, por ciudadanos y entidades de hacer llegar a la Ponencia documentos y sugerencias.

Al principio de los trabajos de la ponencia todos los partidos presentaron documentos y borradores para la discusión. CiU aportaba a los trabajos el texto aprobado por el ejecutivo al principio de febrero, acompañado por un informe jurídico que justificaba la necesidad de una reforma con el objetivo explícito de que fuera asumido por los otros partidos como

⁷⁰¹ Véase *El País*, 26 de febrero de 1997.

⁷⁰² La ponencia estaba integrada por Ramon Camp i Batalla (CiU); Joaquim Nadal i Farreras y Antoni Dalmau i Ribalta (PSC); Josep Curto i Casadó y Maria Dolors Nadal i Aymerich (PP); Rafael Ribó i Massó y Ignasi Riera i Gassiot (IC-V); Josep Lluís Carod Rovira (ERC); Àngel Colom i Colom y Xavier Bosch i Garcia (Grupo Mixto). Asistió a las sesiones de trabajo Lluís Jou i Mirabent (Director General de la DGPL).

⁷⁰³ Entre febrero y septiembre de 1997, celebró un total de 19 reuniones (6 y 20 de marzo; 3, 8, 17, 18 y 22 de abril; 6, 13 y 27 de mayo; 3, 17 y 27 de junio; 1, 8, 15 y 23 de julio; 29 y 30 de septiembre).

basa para empezar la negociación. En concreto, el documento del Consell Executiu ponía sobre la mesa de la Ponencia toda una serie de cuestiones fundamentales.⁷⁰⁴

En primer lugar, puntualizaba la voluntad de aprobar una nueva norma y no ya una “actualización” de la LNLC (de la cual el nuevo texto en todo caso seguiría adoptando algunos principios).

En segundo lugar, introducía la noción de “disponibilidad lingüística”, que se traducía en la implantación de medidas orientadas a garantizar el derecho de todo ciudadano a ser atendido y correspondido en la lengua oficial que empleara en las relaciones con la administración (incluida la periférica del estado, local y la de justicia) y en las relaciones con las empresas que ofrecían servicios públicos y en general a las empresas que ofrecían servicios *al* público.

En tercer lugar, establecía que el catalán sería la lengua propia y normal (en las manifestaciones externas y internas) de todas las administraciones públicas catalanas, incluyendo la administración local y también de todas las empresas concesionarias de servicios que dependieran de estas administraciones.

En cuarto lugar, perseguía regular el uso de las lenguas en los medios de comunicación dependientes de la Generalitat y de la administración local y también en los medios privados de ámbito autonómico. Por los medios públicos, CiU proponía la obligación de que la lengua normalmente utilizada fuera el catalán. Y por lo que se refiere a los medios privados - y ya se verá como este aspecto se demostró particularmente polémico - se establecían unas determinadas *cuotas* de programación propia que obligatoriamente tendrían que ofrecer en catalán, que alcanzaban el 50% del total. En el caso de las emisoras radiofónicas privadas, además, dicho porcentaje se extendía al total de las emisiones.

En quinto lugar proponía incorporar las previsiones de la 17/1985 relativas a la exigencia de conocimiento de la lengua catalana para los funcionarios autonómicos, extendiéndola a los funcionarios de la administración local.

En sexto lugar proponía incorporar los preceptos del decreto 75/1992, relativos a la enseñanza obligatoria, ratificados por la STC 337/1994, consolidando así el sistema de “conjunción lingüística no paritaria”.

En séptimo lugar planteaba incidir en la regulación de los usos lingüísticos en el ámbito socio-económico, estableciendo la obligación de incluir las dos lenguas oficiales en todos los datos obligatorios de las etiquetas de los productos alimenticios envasados así como de los productos tóxicos y venenosos. Además, en el caso de los productos artesanales y con

⁷⁰⁴ Por un detallado análisis del contenido del documento del Govern, véase JARGELAGUET: *El procés*

denominación de origen catalana, el Govern proponía que el etiquetaje de dichos productos se tendría que realizar “al menos” en lengua catalana, estableciendo así implícitamente que se podría prescindir de la lengua castellana.

Finalmente, el documento proponía unas “garantías de cumplimiento”, es decir, la posibilidad de sancionar los infractores de la ley. Las sanciones no se establecerían directamente en el texto sino que en la norma figurarían referencias a las medidas sancionadoras previstas en las normativas relativas a la función pública, a los derechos de los consumidores y a las asociaciones profesionales.

La propuesta presentada por CiU en la Ponencia apostaba por hacer de los *Criteris* del Consell Executiu el eje en torno al cual se realizarían las negociaciones, obligando así los partidos y, en buena parte también a la opinión pública, a tomar una posición al respecto.

Y, en efecto, fueron en primer lugar los ciudadanos a través de un sondeo que se pronunciaron en mérito a las propuestas avanzadas por la coalición de gobierno.

A finales de marzo de 1997, en plena fase inicial de la negociación, *La Vanguardia* publicaba un sondeo según el cual sólo el 31,3% de los encuestados manifestaba creer necesaria la redacción de una nueva normativa para profundizar más en el uso de la lengua catalana. Y, refiriéndose a las propuestas concretas que el Govern acababa de poner encima de la mesa de la ponencia, sólo un 48% de los encuestados creía conveniente exigir a las empresas que dispusiera de personal capacitado para atender el público en catalán, sólo un 33,8% creía conveniente establecer un sistema de cuotas para la presencia de la lengua catalana en los medios de comunicación y sólo un 18,5% se declaraba favorable a establecer sanciones para incumplimiento de la ley. Finalmente además, la encuesta desvelaba que un 23% de los ciudadanos creían que la lengua constituyese un problema para la convivencia, lo cual suponía un aumento de casi diez puntos con respecto a la misma pregunta formulada un año antes, cuando sólo el 12,3% de los encuestados había manifestado dicha opinión⁷⁰⁵.

El sondeo de *La Vanguardia*, como todos los sondeos, representaba nada más que una *instantánea*, que no conseguía (y, seguramente, no fuera éste su propósito) proporcionar todos los matices necesarios para comprender realmente cual fuese la opinión real de los ciudadanos catalanes con respecto al tema. Es harto sabido que, por muy científico y riguroso que sea el método de la investigación, más de una vez lo que los ciudadanos declaran al ser preguntados en un sondeo no se corresponde exactamente con lo que realmente piensan y, por otra parte, las preguntas cerradas que caracterizan este tipo de investigaciones no permiten apreciar las razones profundas que motivan a un encuestado a

d'elaboració de la Llei de Política Lingüística Mediterrània, Barcelona 1999 pp.48-52.

contestar en una determinada manera. Pero en todo caso, los sondeos, y todavía más los que aparecen en los medios de comunicación de masas, tienen seguramente una doble consecuencia. Por un lado, por muy imprecisa e incompleta que sea, proporcionan una información, sobre todo a las fuerzas políticas, sobre unas tendencias de opinión de la población con respecto a un tema determinado. Y, por el otro, "crean" opinión, en el sentido de que influyen las convicciones de los partidos políticos y de la población en general con respecto a un tema determinado.

Así que el sondeo publicado por *La Vanguardia* en un momento de continuas y intensas negociaciones, obtuvo un impacto considerable sobre la manera de los partidos políticos de encarar las mismas, con la consecuencia de debilitar el papel de borrador que el Govern había pretendido imprimir al documento presentado por CiU en la Ponencia.

La comparecencia de varias entidades de la sociedad civil - sindicatos, asociaciones de empresarios, entidades culturales y regionales... -⁷⁰⁶ empezada en segunda mitad de abril, y la presentación de varios documentos procedentes de entidades sociales y culturales muy diferentes entre ellas a la Ponencia, acabó de alejar la discusión del esquema concebido inicialmente por CiU.

La mayoría de las entidades consultadas no se oponían a un cambio del marco legal de lengua en Catalunya, al contrario creían que fuese necesario, y sólo la Federación de Casas Regionales y Provinciales de Cataluña y la Confederación de Entidades Culturales Regionales en Cataluña habían mostrado abiertamente su oposición.

Pero el amplio respaldo manifestado por las entidades de la sociedad civil consultadas, que habían sustancialmente avalado la necesidad de operar cambios en la legislación lingüística, no se había traducido, ni en el debate en la ponencia ni en los medios de comunicación, en un apoyo claro y inequívoco a las tesis propugnadas por el Govern. Al contrario, las

⁷⁰⁵ *La Vanguardia*, 20 de marzo de 1997.

⁷⁰⁶ Las entidades que comparecieron delante de la Ponencia fueron: el Institut d'Estudis Catalans; el Consell Social de la Llengua Catalana; el Consell Escolar de Catalunya; el Institut Joan Lluís Vives (que agrupa las universidades catalanas); la Federació de Municipis de Catalunya; la Associació Catalana de Municipis; el Consell de Cambres de Comerç de Catalunya; el Foment del Treball; la Fimec; la Sefes; la Confederació del Comerç de Catalunya; el Agrupament de Botiguers i Comerciants; la Associació de Defensa del Etiquetatge en Català; la Comissió Obrera Nacional de Catalunya; la Unió General dels Treballadors; la Unió de Pagesos; la Unió Sindical Obrera, la USTEC, la CATAC; la Organització de Consumidors i Usuaris; la Confederació d'Associacions de Veïns, el Col·legi de Metges; el Col·legi d'Advocats; el Col·legi de Periodistes; el Col·legi de Notaris; la Associació d'Editors en Català; la Associació de Cantants i Intèrprets en Català; la Associació de Publicacions en Català; la Associació d'Actors i Directors professionals; Òmnium Cultural; la Federació Internacional d'Entitats Catalanes; la Associació Internacional de Llengua i Literatura Catalanes; la Federación de Casas Regionales y Provinciales de Cataluña; la Confederación de Entidades Culturales Regionales en Cataluña y el Sindicat de Periodistes. Asociaciones como Profesores por el Bilingüismo y Asociación por la Tolerancia, que habían sido protagonistas de las movilizaciones del bienio 1993-94, no fueron admitidas por la Ponencia. Como señal de protesta, crearon la Mesa de las Entidades de la Lengua Española (MELEC). Véase *ABC*, 3 de abril de 1997 y *La Vanguardia* 4 de abril de 1997.

diferentes y plurales manifestaciones de la sociedad civil organizada habían contribuido al fortalecimiento de las diferentes posiciones ya expresadas por los partidos políticos, entrelazándose con ellas. El cuadro, pues, se presentaba complejo: un cierto territorialismo de ERC y en parte del PI, apoyados por toda una serie de plataformas de defensa de la lengua y de la cultura catalana; la negativa rotunda del PP y de las organizaciones culturales regionales y provinciales presentes en Catalunya a aceptar las directrices del texto nacionalista; un PSC que, aceptando con matices algunas de las previsiones del documento, se declaraba convencido de la necesidad de partir de la estructura del texto del 1983 y finalmente IC, que en los criterios dispares manifestados por las entidades consultadas había visto una confirmación a sus preocupaciones por la necesidad de que la reforma finalmente pudiera contar con el máximo del consenso político y social.

El trabajo de la ponencia entraba así, empujado por la fuerza de un debate público que se había demostrado presente y muy vivo, en una nueva fase. Los ponentes de CiU abandonaban la idea de marcar la discusión a partir del documento del Govern y aceptaban la petición, partida del PSC pero respaldada por todos los otros partidos, de tomar como único texto base para la redacción de una nueva norma, el texto de la Llei de Normalizació Lingüística de 1983, siendo éste el único plenamente compartido por todos los grupos políticos.⁷⁰⁷

La elección de los dirigentes de CiU se demostró ser posiblemente la más políticamente prudente, ya que pocos días después de la decisión de la Ponencia, la discusión sobre la nueva ley volvía a adoptar, en los medios de comunicación, el tono de la polémica.

A finales de abril, el *Foro Babel*, un grupo de un centenar de intelectuales en algún caso cercanos al PSC y a IC, publicó un documento⁷⁰⁸ en el cual se subrayaba una cierta inquietud por el peligro que podría representar para la convivencia la aprobación de una normativa que – en su opinión – podía atentar a los derechos individuales y a la convivencia. Al mismo tiempo, un grupo de otras 350 personalidades firmaba otro documento en el cual, al contrario, se propugnaba, siempre en el respeto de los derechos individuales, que la nueva normativa que se encontraba en discusión tuviera como principio fundamental el de la territorialidad y facilitara “que totes les manifestacions de la vida catalana se expressin en llengua catalana”.⁷⁰⁹

⁷⁰⁷ Véase *El País*, 23 de abril de 1997.

⁷⁰⁸ El documento, titulado *Documento sobre el uso de las lenguas oficiales de Cataluña*, se puede consultar en *El País* del 30 de abril de 1997.

⁷⁰⁹ El documento, titulado *Per a un nou Estatut Social de la Llengua catalana*, se puede consultar en *El Valls*, 9 de mayo de 1997.

Estos dos manifestos, si bien fueron los dos que tuvieron más impacto en la prensa, no fueron los únicos. Entre abril y mayo de 1997 cogieron la ocasión para manifestar públicamente su opinión también otros colectivos: eclesiásticos, representantes de las casas regionales, rectores de las universidades catalanas, entidades culturales y muchos otros.⁷¹⁰

Delante del poderoso debate generado en torno a la Ponencia, que había de alguna forma roto la previsión de un trámite parlamentario relativamente lineal y sin tensiones, los ponentes, y en particular modo los de CiU, optaron por intentar recomponer una unidad de intenciones a partir de los principios que más parecían compartidos por el mayor número de fuerzas políticas y sociales. Así, a principio de mayo, empezaba la discusión relativa al título de la enseñanza.

Es en este contexto que se visualizó toda la distancia que separaba el PP de todas las otras fuerzas políticas catalanas en materia lingüística. Como ya se ha recordado en otra parte de este trabajo, el establecimiento de normas relativas a los usos lingüísticos en la enseñanza (sobre todo no universitaria) había sido posiblemente el aspecto más problemático y polémico a lo largo de todo el proceso de redacción y discusión de la LNLC en 1983. Pero el consenso finalmente conseguido en aquella sede, no sólo se había reconfirmado en el momento del desarrollo reglamentario por parte del gobierno, sino que había resistido a la polémica política y sobre todo periodística desencadenada a partir de la adopción del modelo de "conjunción lingüística no paritaria" por parte del Govern en 1992. Más recientemente había superado con creces la dura prueba representada por conflicto jurídico que se había cerrado con la STC 337/1994, en el cual todos los partidos catalanes, con excepción del PP, habían respaldado explícitamente el gobierno autonómico.

Ahora la cuestión volvía a poner en evidencia la soledad del PP, amplificada por el hecho de que, si bien las discrepancias entre los diferentes partidos en mérito a otros ámbitos de la política lingüística habían demostrado ser más que significativas, en este crucial tema,

⁷¹⁰ A finales de abril de 1997 la polémica se trasladó también en el seno de la iglesia, cuando el editorial del Full Dominical de las diócesis de Vic, Tarragona, Solsona y Girona reclamaba a todos los ciudadanos de superar "la crisis de identidad que muchos catalanes sufren como una enfermedad crónica" y exigía a los castellanohablantes de aprender el catalán. El documento provocó críticas por parte de los obispos de Tarragona, Barcelona y Vic. Por otra parte, en los mismos días la Confederación de Entidades Culturales Regionales en Catalunya (CECREC), redactaba un manifiesto en 12 puntos en que se posicionaba en contra del borrador en discusión en la ponencia y en particular en contra del documento aportado por el Govern, considerando que "la integración real del conjunto de los ciudadanos catalanes" no se tenía que forzar a través de "trabas legales y menos aún con sanciones". Finalmente, un grupo de 140 entidades, entre las cuales figuraba *Acció Catalana*, liderada por el ex conseller de cultura Max Cahner, enviaba a la Ponencia un documento a favor de la superación de "les situacions de desigualtat i discriminació que encara pateix la llengua pròpia de Catalunya", en el cual se afirmaba la voluntad de convertir finalmente la lengua catalana en la lengua común de todos los ciudadanos del Principat y se pedía al Govern de la Generalitat y al Parlament de velar por la unidad cultural y lingüística de todas las tierras de habla catalana. Véase *El Periódico*, 30 de abril de 1997.

todos los grupos deponían los tonos polémicos que habían caracterizado su actuación hasta el momento y daban prueba de un sólido consenso fruto no de la coyuntura política del momento sino de unos trabados principios comunes.

El 15 de mayo la ponencia aprobaba la inclusión del modelo lingüístico-escolar de "conjunción no paritaria" en el nuevo texto legislativo y su extensión hasta los 16 años, dando así relevancia legislativa al decreto aprobado cinco años antes. De hecho, el representante del PP, Josep Curto, bien manifestando sus reservas con referencia al conjunto del artículo, había finalmente votado a favor del inciso de la norma que establecía que los niños en ningún caso serían separados en centros, en aulas o en grupos clase por razones de lengua, contradiciendo así la línea oficial del partido, expresada en la prensa por otros dirigentes *populares* en los días anteriores a la votación⁷¹¹. El inesperado voto del ponente popular tuvo como consecuencia la decisión de la dirección del PP de Catalunya de nombrar un dirigente del sector "vidalquadrista" del partido, Josep María Francàs, para que acompañara Curto en los trabajos de la Ponencia.⁷¹²

La actuación prácticamente unitaria de los ponentes con referencia al título de la enseñanza, había representado un paso adelante para la aceleración de los trabajos que el Consell Executiu fuertemente deseaba. Pero el acuerdo sobre un tema tan importante como el modelo lingüístico-escolar no había conseguido eliminar las discrepancias que seguían existiendo, fundamentalmente entre ERC, CiU, PI y por un lado y el PSC (y IC-V, aunque con importantes matices) por el otro, en temas como las *cuotas* en los medios de comunicación, el principio de *disponibilidad lingüística*, el etiquetaje y, finalmente, las sanciones.

Cuando a finales de mayo la Ponencia llegó a discutir el título relativo a los medios de comunicación y abordó el tema de las *cuotas* la discrepancia del PSC quedó manifiesta. De hecho, los socialistas catalanes no se oponían al principio de la obligatoriedad de un cierto grado de presencia de la lengua catalana en los medios de comunicación privados. Pero se declaraban en contra de insertar unos porcentajes fijos en el texto de la ley, convencidos que la regulación concreta de la materia tuviera que tener en cuenta las características y el ámbito de difusión de cada medio concreto y, por ende, se tuviera que realizar por vía reglamentaria.

La perplejidad demostrada por el PSC y la conciencia de que el episodio de las *cuotas* representaría sólo el prólogo de una posible larga lista de desencuentros, llevó definitivamente a los dirigentes de CiU a querer repetir la estrategia practicada cuatro años

⁷¹¹ Véase *El Periódico* 14 de mayo de 1997.

antes y a buscar en primer lugar un acuerdo directo entre las dos fuerzas políticas, abriendo así una nueva fase en el proceso de construcción del consenso.

El 16 de junio Jordi Pujol y Narcís Serra se encontraban, acompañados por Ramon Camp y Joaquim Nadal. La reunión, como dijo posteriormente la prensa, fue fundamentalmente de tanteo⁷¹³ y no produjo resultados concretos en términos de acercamiento de las posiciones. Si bien CiU se había demostrado disponible a una relativa limitación del concepto de disponibilidad, formulando una propuesta según la cual serían eximidos de la obligación de contar con personal capacitado a atender en lengua catalana las empresas de menos de cinco trabajadores, los motivos de desacuerdo en este punto, en el tema de las *cuotas* y sobre todo de las sanciones seguían plenamente vigentes. La reunión pero había abierto una vía importante de diálogo entre las dos mayores fuerzas del país, y sobre todo había establecido un precedente: la celebración de reuniones bilaterales PSC-CiU será, a partir de ese momento una constante a lo largo de todos los meses precedentes a la aprobación de la ley. Sin embargo, los demás partidos presentes en la Ponencia quedaron desplazados por la iniciativa socialista y convergente. Si por un lado, el PP ya a partir de finales de junio hablaba abiertamente de la imposibilidad de la construcción de un consenso que viera implicados a sus ponentes y parlamentarios⁷¹⁴, empezando así una campaña de ataques al PSC, culpable – según los *populares* – de haber traicionado los intereses de sus votantes castellanohablantes, por el otro ERC empezaba a cuestionar la actitud “débil” y exageradamente conciliatoria que CiU había demostrado en los contactos con el PSC y alertaba la coalición nacionalista del peligro de un rebajamiento de los planteamientos originarios de la reforma.

Mientras tanto, el 18 de junio, los socialistas hacían públicas⁷¹⁵ sus convicciones en un documento, que representaría, de hecho, el esquema del cual partirían los negociadores del PSC en las siguientes reuniones con CiU. El documento, que no era un articulado completo, sino una propuesta de modificación de trece artículos de la LNLC, hacía hincapié en seis puntos fundamentales.

En primer lugar, los socialistas respaldaban la idea del fortalecimiento del catalán en los usos lingüísticos de la administración, reivindicando que esta lengua fuera la

⁷¹² Véase *La Vanguardia* 16 de mayo de 1997.

⁷¹³ Véase *La Vanguardia*, 17 de junio de 1997.

⁷¹⁴ Alberto Fernández Díaz denunciaba la “torpeza” y la “miopía social” de CiU en haber querido plantear una reforma del marco legal de las lenguas en Catalunya y acusaba al PSC de “entreguismo lingüístico”. No obstante confirmaba la presencia *popular* en la ponencia “desde la discrepancia, para intentar apurar el consenso, aunque parece ya imposible”. Véase “El PP descarta el consenso lingüístico” en *El Periódico*, 24 de junio de 1997.

⁷¹⁵ Véase *La Vanguardia*, 19 de junio de 1997.

preferentemente utilizada por todas las administraciones presentes en Catalunya, incluida la administración de justicia y la periférica del estado.

En segundo lugar, el PSC propugnaba que toda la documentación y los contratos de las empresas de servicios operantes en territorio catalán fueran disponibles en las dos lenguas oficiales. En tercer lugar, el documento indicaba que los funcionarios de cualquiera de las administraciones públicas presentes en Catalunya tuviera que tener obligatoriamente un conocimiento de las dos lenguas oficiales proporcional al tipo de tarea que iban a realizar, incorporando así la sentencia del Tribunal Constitucional de 1991 en mérito a la *ley de los funcionarios* y extendiéndola a los funcionarios de todas las administraciones.

En cuarto lugar, el PSC reclamaba la inserción en la nueva ley de un nuevo sistema de funcionamiento del *Consorci per a la Normalització Lingüística*, reivindicación tradicional de la primera fuerza de la oposición.

En quinto lugar, proponían la posibilidad para las universidades catalanas de expedir certificados oficiales de conocimiento del catalán, reduciendo así el papel de la Junta Permanent del Català. En sexto lugar, el PSC proponía regular los usos lingüísticos en el etiquetaje, estableciendo que los datos obligatorios de los productos envasados y de los productos tóxicos se redactarían “al menos” en ambas lenguas oficiales.

Y, finalmente, con referencia a los medios de comunicación, avalaban la viabilidad del sistema de las *cuotas*, reduciendo pero su porcentaje al 25% y sólo con referencia a la música cantada emitida por las emisoras radiofónicas.

El documento socialista insistía en las medidas imperativas para aumentar el uso de la lengua catalana en todos los ámbitos públicos y, en cambio, dejaba de lado la posibilidad de incidir sustancialmente en los usos lingüísticos en el ámbito socioeconómico, cuestión que había sido uno de los motivos fundamentales alegados por los partidarios de la nueva ley y, en primer lugar, por CiU.

La decisión de presentar un documento de “actualización” de la LNLC y no un nuevo texto, la total ausencia en ello del concepto de “disponibilidad lingüística” y de las “garantías de cumplimiento”, puntos clave de las discrepancias entre socialistas y nacionalistas, daban una buena muestra de la voluntad del PSC de querer forzar los nacionalistas a rebajar drásticamente sus planteamientos iniciales.

Y a finales del mes, *La Vanguardia* publicaba un nuevo sondeo sobre la norma que la ponencia estaba redactando. La encuesta registraba un sensible aumento de los ciudadanos que manifestaban creer necesaria una reforma del marco jurídico de la ley, que ahora eran el 40,5% de los entrevistados, pero paralelamente (aunque en menor medida) aumentaba el

número de ciudadanos que percibían la lengua como un factor problemático para la convivencia, llegando éstos a representar un 24,7% de los entrevistados. Más en lo específico, si bien aumentaba el número de los ciudadanos convencidos de la bondad de instaurar un sistema de “cuotas” en los medios de comunicación (que pasaban de un 33,8% a un 42,3% con respecto al marzo del mismo año), disminuía, incluso entre los votantes de CiU, el número de ciudadanos favorables a una aplicación extensiva del principio de la disponibilidad lingüística (que pasaban de un 48,8% a un 46,2% con respecto al marzo) y sobre todo disminuía todavía más el consenso en mérito al establecimiento de sanciones por incumplimiento de ley, llegando los contrarios a esta medida al 77% de los entrevistados.⁷¹⁶

Ya se hizo referencia más arriba al valor que puedan tener unos sondeos, y se ha puesto la atención sobre su carácter indicativo, de revelador de tendencias, reales o presuntas, de la opinión de los ciudadanos. Pero las consideraciones hechas en torno a los efectos - estos sí, seguramente reales - en cuanto creadores y no sólo reveladores de opinión, parecen poderse aplicar también en este caso. El sondeo de *La Vanguardia* había evidenciado como los temas más complejos en la negociación entre los dos grandes partidos - disponibilidad lingüística, *cuotas* y, sobre todo, sanciones - parecían ser los que más dividían a la sociedad catalana, y que en cierto modo, incluso entre los encuestados que se declaraban votantes de CiU, parecía afirmarse una posición más cercana a la *prudencia* del PSC que a los planteamientos iniciales de la coalición de gobierno.

Es en este contexto que se celebró a principio de julio una segunda reunión entre PSC y CiU⁷¹⁷ en la cual, finalmente, los negociadores de la coalición de gobierno decidieron abandonar definitivamente sus planteamientos sobre la disponibilidad lingüística en aras de un consenso con los socialistas que pudiera propiciar un acuerdo definitivo en mérito a todo el texto de la ley.

El acuerdo entre las dos mayores fuerzas del país preveía limitar el concepto de disponibilidad lingüística a cuanto ya afirmado por el artículo 27 del Estatuto del Consumidor, según el cual todas las empresas y los comercios tenían que encontrarse en condición de poder atender a los consumidores en la lengua oficial que estos escojan, renunciando así a introducir una norma que obligara los trabajadores encargados de atender el público a hacerlo en la lengua elegida por el ciudadano. El texto finalmente consensuado por el PSC y CiU, provocó fuertes críticas por parte del PI y de ERC⁷¹⁸ - que acusó CiU de

⁷¹⁶ *La Vanguardia*, 28 de junio de 1997.

⁷¹⁷ Véase *La Vanguardia*, *El País* y *El Periódico* de 9 de julio de 1997.

⁷¹⁸ *Òmnium Cultural* también criticó CiU por el acuerdo. Véase *AVUI*, 11 de julio de 1997.

“bajarse los pantalones”⁷¹⁹ - por un lado, y del PP por el otro, mientras que IC-V se declaraba substancialmente satisfecha con la propuesta y se disponía a asumirla.

Pero el acuerdo alcanzado sobre la disponibilidad lingüística, y el rebajamiento de los planteamientos nacionalistas explícitamente reivindicado como útil y necesario por el mismo President Pujol,⁷²⁰ marcó un substancial giro en las negociaciones para la nueva ley. Así, a finales de julio, después de una intensa negociación que llevó CiU nuevamente a abandonar sus planteamientos iniciales, con el acuerdo de todos los partidos menos el PP, la Ponencia acordaba el texto del nuevo preámbulo de la ley, que recuperaría parte del preámbulo de la ley del 1983.⁷²¹

El debate y las negociaciones no se interrumpieron ni siquiera durante las vacaciones parlamentarias. No obstante con la sesión que había visto la aprobación del texto del preámbulo se había cerrado el primer texto de la ponencia, éste no fue publicado en el BOPC ya que todavía quedaban pendientes de resolución algunas discrepancias que se intentarían solucionar a lo largo del verano.

Y durante el verano siguieron los posicionamientos públicos. Por un lado entraban en la discusión las asociaciones empresariales, algunas de ellas con tonos decididamente duros, censurando las “pretensiones” del texto en discusión en el seno de la ponencia de querer obligar estos actores económicos a aumentar considerablemente sus gastos al incluirse en la norma previsiones sobre el etiquetaje y las lenguas de los prospectos informativos de algunos productos⁷²². Y, por el otro, las casas regionales, que en un primer momento se habían demostrado las entidades más unívocamente reacias al cambio normativo, protagonizaban una dura polémica en la prensa entre sus dirigentes, entre los que

⁷¹⁹ Véase *El Periódico* 10 de julio de 1997.

⁷²⁰ Véase *El País* 10 de julio de 1997.

⁷²¹ La redacción del preámbulo de la nueva norma fue caracterizada por tensiones y polémicas. En un primer momento, el Departament de Cultura presentó un borrador en el cual no se hacía referencia a la persecución política como una de las causas determinantes de la situación precaria de la lengua catalana pero al mismo tiempo, figuraban entre estas causas los flujos migratorios recibidos a lo largo del siglo XX por el país. El texto fue duramente criticado por el PSC por considerar discriminatoria la fórmula con la cual se había citado a la inmigración, por IC-V, que proponía una explícita alusión a las responsabilidades derivadas de la desertión lingüística de la burguesía catalana en el siglo XX, y por ERC, que consideraba imprescindible una referencia a la persecución política sufrida por la lengua catalana. Finalmente la ponencia aprobó un texto en el cual se hacía constar que la precariedad de la situación de la lengua catalana se debía a diferentes factores, entre ellos la persecución política, la imposición legal del castellano durante más de dos siglos y medio, los flujos migratorios sucesivos y el carácter de lengua de ámbito restringido del catalán. Véase *AVUI*, 24 de julio de 1997.

⁷²² En particular, enviaron cartas de protesta formal a la Generalitat la Confederación de Industrias Agroalimentarias de la Unión Europea (CIAA) y la Asociación Española de Anunciantes. Véase *El Periódico*, 11 de agosto de 1997.

mantenían una posición de firme contrariedad y los que se declaraban más disponibles al cambio normativo.⁷²³

A principio de octubre, finalmente la ponencia presentó oficialmente su primer texto. En general, se podría decir que todavía no había recogido del todo los contenidos de los primeros acuerdos entre CiU y PSC. Si bien Jordi Pujol y Narcís Serra se habían encontrado justo el día anterior a la publicación del texto en el BOPC y habían reanudado las negociaciones en torno a los temas considerados mayormente conflictivos, el encuentro había representado sólo una etapa en la construcción del consenso entre las dos mayores fuerzas del país que marcó la recta final de la elaboración y aprobación de la nueva ley.

El texto, compuesto por siete capítulos, treinta nueve artículos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una disposición derogatoria y dos finales, se configuraba plenamente como un texto provisorio, fruto de un parcial abandono de los planteamientos nacionalistas iniciales y de un acuerdo con el PSC todavía en un estado embrionario.

Si con referencia al preámbulo, al uso institucional,⁷²⁴ a la onomástica,⁷²⁵ a la enseñanza,⁷²⁶ a las políticas de impulso institucional,⁷²⁷ y, en parte, a la “disponibilidad lingüística”⁷²⁸ se había plasmado un texto que podía cómodamente contar con el consenso de CiU y del PSC, quedaban todavía muchos motivos de desacuerdo.

⁷²³ Manuel López Pasca, presidente de la Casa de Andalucía de Tarragona, en valorar positivamente el borrador de la ley en discusión, atacaba con estas palabras los dirigentes de la CECREC, que habían manifestado su total disconformidad con el texto de la ponencia: “¿Esas *confederaciones y federaciones* a cuantos representan? Quiero – por escrito, que las palabras vuelan – numero, nombres y apellidos, debidamente justificados, no cifras que se hinchaban como globos para engatusar a incautos jefes de escuadrón que corren en pos de la captación de hipotéticos votos. (...) Como no quisiera que mi argumento se perdiera en la confundidora nebulosa de pomposos nombres – las siglas impresionan mucho –, fijaré de nuevo, aunque es sobradamente conocido, el terreno de juego de las casas regionales, cuya razón de ser, según advertía el diputado Ignasi Riera (de IC-V, N.d.R.), es recordar el origen de sus gentes. Yo añado, además – y en esa labor estoy desde hace tantos años, los mismos que llevo aquí en Catalunya – el derecho a difundir raíces, usos y costumbres, provengan de donde provengan, para que sean reconocidos aquí y donde sea. El empeño, por respetable, exige respeto y obliga a respetar otras culturas que pretenden – confío que sin ánimo de atropello – recuperar planos de igualdad jurídica. En ese sentido se mueve la ley del catalán”. Véase M. LÓPEZ PESCA: “Los camuflados y la ley del catalán” en: *El Periódico*, 30 de septiembre de 1997.

⁷²⁴ Capítulo I de la *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de la Comissió de Política Cultural. Vots particulars sostinguts pels ponents*. BOPC núm.208, 9 de octubre de 1997.

⁷²⁵ Capítulo II de la *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de...*cit.

⁷²⁶ La norma finalmente incluía los contenidos del decreto 75/1992. Véase art.21 de la *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de...*cit.

⁷²⁷ Capítulo VI de la *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de...*cit.

⁷²⁸ Según el art.32.1 del texto de la Ponencia, “Les empreses i els establiments dedicats a la venda de productes o a la prestació de serveis que desenvolupen la seva activitat a Catalunya han d’estar en condicions de poder *atendre* els consumidors i les consumidores quan s’expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya” [la cursiva es nuestra]. El texto había sí rebajado los planteamientos iniciales de CiU, que preveían la obligación de *atendre i correspondre*, pero finalmente no había diferenciado los plazos y las modalidades de aplicación del precepto en relación con las dimensiones de las empresas afectadas. Véase *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de la Comissió de Política Cultural*. BOPC núm.208, 9 de octubre de 1997.

En particular, en el voto particular formulado por los ponentes socialistas, se empezaba por cuestionar la disposición derogatoria, a efectos de la cual, con la nueva ley, dejaba de tener vigencia la LNLC. Motivos de desacuerdo también eran las *cuotas*, que el texto fijaba en un 50% y extendía a todos los medios de comunicación y los socialistas defendían sólo y únicamente con referencia a la música cantada emitida por radio.⁷²⁹ Finalmente, los socialistas volvían a arremeter en contra de las “garantías de cumplimiento” que, si bien habían sido suavizadas con respecto a los planteamientos nacionalistas iniciales, seguían siendo consideradas por los ponentes socialistas como innecesarias y contraproducentes.

Los votos particulares de los otros ponentes también delataban el momento de paso en que se encontraban las negociaciones.⁷³⁰

El PP formulaba un duro juicio con respecto a la totalidad del proyecto presentado, rechazando todos los efectos jurídicos derivados de la proclamación del catalán como lengua propia del país y rechazando prácticamente la totalidad de las novedades que aportaba el texto con respecto a la LNLC (disponibilidad lingüística, cuotas para los medios de comunicación, garantías de cumplimiento, normativización del modelo lingüístico-escolar vigente...).

ERC, por otra parte, ya empezaba a mostrar sus reservas con respecto al texto presentado, censurando los cambios que se habían hecho en relación con los planteamientos iniciales y considerando que en definitiva, la proposición presentada no cumplía con su función de instrumento válido para un incremento sensible del uso de la lengua.

Los ponentes del PI también mantenían una posición crítica, aunque en tonos menores, reivindicando la falta en el texto de un explícito deber de conocimiento de la lengua por parte de los ciudadanos, y una serie de medidas más concretas, que anticipaban ya el contenido de algunas de las enmiendas presentadas sucesivamente por este grupo parlamentario, como la reivindicación de una regulación lingüística de los anuncios publicitarios emitidos por los medios de comunicación, una modulación de los términos de adaptación de las empresas al principio de disponibilidad lingüística en función de su tamaño o una mayor profundización de la norma en materia de etiquetaje.

Finalmente, el único grupo (a parte de CiU, que eligió no presentar ningún voto particular) que se declaró moderadamente satisfecho del texto fruto del trabajo de la ponencia, fue IC-V. Sin embargo, la coalición ecosocialista aceptaba parcialmente las posiciones del PSC con referencia a las garantías de cumplimiento introduciendo la idea que éstas sólo se hubieran

⁷²⁹ Art.26 *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de la Comissió de...*

tenido que imponer a través de los mecanismos ya previstos por el Estatut del Consumidor. Pero con esta única excepción, el voto particular de IC-V se centraba más en la labor de proposición de nuevas medidas que a las críticas de las que habían sido incluidas en el texto. Así, los ecosocialistas pedían, en consonancia con una de las reivindicaciones históricas de esta formación política (y también del PSUC, su progenitor) una enunciación detallada de los derechos lingüísticos de los ciudadanos - y, en particular, de los trabajadores -, un aumento de las medidas de fomento de la lengua y el compromiso político de todas las fuerzas parlamentarias catalanas para un cambio profundo en la legislación estatal en materia de lenguas.

Mirando al tono y al contenido de los votos particulares emitidos por los ponentes, se puede decir que la dinámica de dislocación de las fuerzas políticas, aparecía ya en este momento cada vez más clara. El PP se encontraba ya totalmente alejado del consenso lingüístico; ERC si bien mantenía un pequeño espacio para un futuro diálogo, percibía ya una inevitable mayor presencia de las posiciones del PSC, circunstancia que haría finalmente el texto inaceptable para la formación republicana. El PI y IC-V mantenían sus posiciones críticas en mérito a aspectos determinados de la ley, pero en general se demostraban dispuestas a continuar contribuyendo a la construcción de un consenso que si ya no podía ser unánime sería al menos ampliamente mayoritario.

En este cuadro, CiU, que había decidido hacer completamente suyo el texto de la ponencia, se encontraba en la situación de tener que negociar los muchos y trascendentes puntos que los socialistas habían considerado - incluso con un tono exageradamente duro en relación con el clima relativamente cordial que había caracterizado los encuentros de las dos fuerzas políticas antes de la presentación del texto - inaceptables.

La estrategia nacionalista fue, en esta fase, la de profundizar al máximo los contactos y las negociaciones con el PSC con el objetivo de construir un consenso al cual presumiblemente se sumarían en un segundo momento también IC-V y el PI, considerando ya imposible una participación del PP y altamente improbable una participación de ERC.

Así al principio de noviembre de 1997 se fraguó el acuerdo definitivo entre el PSC y CiU, finalmente escenificado por un encuentro formal entre Jordi Pujol y Narcís Serra el 8 de noviembre. El acuerdo permitiría finalmente superar los dos obstáculos más importantes: las sanciones y las cuotas.

⁷³⁰ *Proposició de llei sobre la renovació del marc legal de la llengua a Catalunya. Text elaborat per la Ponència de la Comissió de Política Cultural. Vots particulars sostinguts pels ponents.* BOPC núm.208, 9 de octubre de 1997, pp.15856-15859.

Con relación al primer aspecto, finalmente el PSC aceptaba la inclusión de un apartado relativo a las “garantías de cumplimiento” en el nuevo texto, a cambio de una nueva formulación de las mismas que excluía en todo caso sanciones a personas físicas.

Con relación al segundo aspecto, finalmente las *cuotas* para radios y televisiones quedarían situadas en un 50%, pero para las radios de concesión de la Generalitat se establecía que el porcentaje se podría modular teniendo en cuenta las “características de su audiencia”.

El pacto sellado por Pujol y Serra a principio de noviembre preveía además otras importantes cláusulas, como la eliminación de la disposición derogatoria de la LNLC (que quedaba así formalmente en vigor), el título de la nueva ley (que sería finalmente Ley de Política Lingüística), el compromiso de aumentar del 10% las dotaciones económicas del CNL y de promover acciones conjuntas para la modificación de varias leyes estatales que afectaban las normativas catalanas en materia de normalización lingüística.

Pero el aspecto posiblemente más significativo del acuerdo era representado por la decisión de presentar propuestas de modificación coincidentes y de aceptar enmiendas de otros partidos sólo en el caso en que ambas fuerzas fueran de acuerdo.

Con esta decisión, por un lado se blindaba el iter parlamentario de la ley, puesto que los diputados de CiU y del PSC representaban alrededor del 70% del total de los diputados, y, por el otro, se perfilaba una nueva estrategia de ampliación del consenso del cual el núcleo CiU-PSC representaba el eje portante.

Las reacciones al acuerdo fueron las previsibles teniendo en cuenta los votos particulares de los partidos presentados el mes anterior.

Si el PP reafirmaba una vez más su incomodidad con respecto al acuerdo alcanzado por los dos grandes partidos del país y anticipaba todas sus reservas, ERC, de manera más directa, declaraba no querer dar apoyo a un texto que, después del pacto Pujol-Serra, se diluiría a tal punto que – en opinión de sus dirigentes – no alcanzaría ni tan solo las cuotas de efectividad de la ley de 1983.⁷³¹

Finalmente fueron presentadas un total de 288 enmiendas al texto presentado por la ponencia.⁷³²

En formular su informe final,⁷³³ la Ponencia recomendó, por mayoría, la totalidad de las enmiendas coincidentes presentadas por CiU y PSC (31, más 5 sólo de CiU) y algunas otras

⁷³¹ Véase las declaraciones de Josep Lluís Carod Rovira, recogidas en *El Periódico* del 10 de noviembre de 1997.

⁷³² BOPC núm. 225, 21 de noviembre de 1997.

⁷³³ BOPC núm. 225, 21 de noviembre de 1997.

enmiendas transaccionales presentadas a partir de propuestas de modificación propuestas por IC-V (9) y el PI (4).⁷³⁴

La estrategia del ensanchamiento del pacto sellado por socialistas y nacionalistas al PI y a IC-V se había plasmado finalmente, después de varios contactos previos a la presentación del informe de la ponencia, en la realidad parlamentaria.

De hecho, a diferencia de cuanto se produjo en el caso del debate de la LNLC, en el cual varias cuestiones, incluso de elevada trascendencia, se llegaron a discutir en el pleno el mismo día de la votación final, en el caso de la LPL ya con la presentación del Dictamen de la Comissió de Política Cultural a finales de noviembre, la suerte parlamentaria de la ley, ya estaba echada.⁷³⁵

La no-aceptación de ninguna de las 56 enmiendas presentadas por el PP y de las 99 presentadas por ERC,⁷³⁶ marcaron ya una anticipación de la mayoría parlamentaria que se había ido componiendo a lo largo de todo el trámite parlamentario y que finalmente acabaría apoyando la ley.

Después de la presentación del Dictamen de la Comissió de Política Cultural llegaban vivas al pleno un total de 196 enmiendas: 99 de ERC, 53 del PP, 23 del PI y 21 de IC-V.

Pero antes de llegar a la discusión final el texto pasaba al control del Consell Consultiu para su control de constitucionalidad y de adecuación a las normas estatutarias.

El Consell Consultiu nominaria como ponentes Robert Vergés i Cadanet, J. A. González Casanova y Joaquim Borrell i Mestres, que emitirían finalmente su Dictamen el 18 de diciembre de 1997.⁷³⁷

Los letrados, después de un larguísimo examen concluían que el texto se ajustaba en su conjunto a las directrices marcadas por la carta constitucional y el Estatut de Autonomía y presentaba indicios de inconstitucionalidad sólo en referencia a ocho preceptos contenidos

⁷³⁴ Un extremadamente útil cuadro de conjunto de las enmiendas presentadas es posible encontrarlo en JARGELAGUET i ARGEMÍ: *El procés d'elaboració de la Llei de Política Lingüística Mediterrània*, Barcelona: 1999 p.63.

⁷³⁵ *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen de la Comissió de Política Cultural*. BOPC núm. 228 bis, 26 de noviembre de 1997.

⁷³⁶ ERC republicana hizo público un documento con las diez condiciones necesarias para que sus parlamentarios aprobaran la ley: universalización de los derechos y los deberes lingüísticos de los ciudadanos; bonificaciones y desgravaciones fiscales para acciones de normalización lingüística; medidas para el desarrollo del uso de la lengua catalana en el mundo del trabajo; "cuota" de un 50% en catalán para la oferta de formación no reglada (titulaciones náuticas, autoescuelas...); "cuota" de un mínimo del 25% de cinema doblado en catalán; implicación directa de la Generalitat en el suministro de productos informáticos básicos en catalán; aumento de la información en catalán para los consumidores; ampliación de las medidas relativas al etiquetaje y fijación de términos de cumplimiento de la norma; mayor presencia del catalán en los actos públicos internacionales realizados en Catalunya; potenciación del Consorci de Normalització Lingüística. Véase *AVUI*, 18 de noviembre de 1997.

⁷³⁷ *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen del Consell Consultiu*. BOPC núm.240, 22 de diciembre de 1997.

en ella. En general se trataba de cuestiones de reducida significación, en algún caso meramente terminológicas⁷³⁸.

Las únicas dos cuestiones que presentaban un poco más de sustancia, se referían a una norma que establecía la primacía de la lengua catalana en la administración periférica del estado⁷³⁹ y sobre dos partes de la disposición dedicada a las garantías de cumplimiento que especificaban, así como habían querido los negociadores socialistas, que la ley no sancionaba en ningún caso los individuos y que, en todo caso para garantizar una aplicación equitativa de la norma, las sanciones no se aplicarían hasta que la Generalitat no llevara a cabo una notificación previa a las empresas infractoras.

Por lo que se refiere a la primera cuestión el Consell observaba que una norma de tal tipo invadiría las competencias del estado en materia de organización de su propia administración, y puntualizaba que los mecanismos de control de los usos lingüísticos internos a la administración estatal corresponderían únicamente a la propia administración del estado.

Y por lo que se refiere a la segunda, los letrados aconsejaban la eliminación de la entradilla "aquesta llei no preveu sancions per als ciutadans"⁷⁴⁰ ya que las sanciones finalmente aceptadas por el Dictamen de la Comisión, aunque fueran sólo las derivadas por normas ya vigentes, en algún caso (como por ejemplo, los funcionarios) afectarían individuos concretos, por lo cual el inciso en cuestión resultaba ser contradictorio. Además, el Consell Consultiu aconsejaba también la eliminación de la disposición que preveía la notificación previa ya que este concepto resultaba confuso y podía potencialmente vulnerar el principio de seguridad jurídica.⁷⁴¹ Sin embargo, los letrados del Consell, a pesar de considerar positivamente la cautela con la cual finalmente se había plasmado normativamente el precepto relativo a las sanciones, hacían constar como en todo caso que, desde un punto de vista jurídico, era perfectamente legítimo incluir en una norma unos mecanismos sancionadores.

⁷³⁸ Se trataba de los artículos 2.2 b); 17.2; 30.2; 31; 32.3; 34.2; 36.2; Disposición Adicional Quinta.

⁷³⁹ Se trata de un inciso del artículo 2.2 b), según el cual "[El català, com a llengua pròpia és] La llengua preferentment emprada per l'Administració de l'Estat a Catalunya, per les altres institucions i, en general per les empreses y les entitats que ofereixen serveis al públic". El inciso juzgado potencialmente anticonstitucional y antiestatutario es el evidenciado en cursiva. *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen del Consell Consultiu*. BOPC núm.240, 22 de diciembre de 1997 pag. 18130.

⁷⁴⁰ *Disposició Adicional Cinquena Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen de la Comissió de Política Cultural* BOPC núm 228 bis, 26 de noviembre de 1997.

⁷⁴¹ Se trata del punto 4 de la disposición adicional quinta según el cual: "Per tal de facilitar la aplicació equitativa d'aquesta disposició, no s'iniciarà cap actuació administrativa com a conseqüència del que s'estableix en els apartats 2 i 3 sense que l'administració competent hagi realitzat una comunicació prèvia a les empreses i entitats que en siguin responsables, per tal de fer-los conèixer la legislació vigent". *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen de la Comissió de Política Cultural*. BOPC núm. 228 bis, 26 de noviembre de 1997

A diferencia de cuanto había ocurrido en el caso del Dictamen del Consell Consultiu relativo a la LNLC, en el caso de la nueva norma se había producido la circunstancia de que unos letrados de esta institución pronunciaran votos particulares. La circunstancia parecía todavía más relevante porque uno de los dos votos particulares presentados – el otro había sido de Agustí Bassols i Parés y se refería a cuestiones relativamente menores⁷⁴² – fue presentado por Francesc de Carreras i Serra, letrado del Consell y uno de los más destacados impulsores del *Foro Babel*, la plataforma contraria a la reforma de la LNLC que había desarrollado sus actividades a lo largo de todo el 1997. Ahora sublevaba excepciones de constitucionalidad con referencia a uno de los pilares conceptuales de la nueva normativa: la prioridad específica de la lengua catalana resultante del desarrollo jurídico del concepto de lengua propia consagrado en el Estatut.

En concreto, la argumentación del letrado se refería sobre todo al significado del término “normalmente” que aparecía junto a la expresión “uso de la lengua catalana” en varias partes de la norma, y sobre todo las relativas a los usos lingüísticos de las administraciones. La interpretación de Carreras entendía que en estos casos la expresión “normalmente” equivalía a la expresión “siempre” y de esta manera vulneraba el principio de doble oficialidad consagrado en el estatuto y la real posibilidad de los ciudadanos de utilizar plenamente, y sin distinción, ambas lenguas oficiales. Sobre la base de este razonamiento entonces, Francesc de Carreras reivindicaba la inconstitucionalidad de toda una serie de artículos, en general referidos al uso institucional y a la rotulación.⁷⁴³

El dictamen del Consell Consultiu llevó a la presentación de un total de 10 enmiendas, consensuadas previamente por los cuatro grupos parlamentarios que finalmente decidieron apoyar la ley.⁷⁴⁴ En este punto también se registró una diferencia significativa con respecto al proceso que había llevado a la aprobación de la LNLC más de catorce años antes: en aquel caso, después de pronunciamiento del Consell habían sido presentadas un total de

⁷⁴² En concreto, se refería al artículo 17.2, relativo a la lengua de los asentamientos en los registros públicos. Según el texto de la proposición, éstos se debían que realizar en la lengua oficial en que era redactado el documento por registrar. El Consell Consultiu había considerado la norma, en el FJ VI de su Dictamen, potencialmente contraria al artículo 36 del Reglamento del Registro Mercantil (RD 1784/1996, 19 de julio) que exigía que los asentamientos en dicho registro se realizaran en lengua castellana. El letrado Agustí Bassols discrepaba de la opinión del Consell Consultiu alegando la supremacía de la competencia lingüística propia de las Comunidades Autónomas incluso en los ámbitos de las competencias materiales estatales. Véase *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen del Consell Consultiu. Vot particular del Conseller Agustí M. Bassols i Parés* BOPC núm.240, 22 de diciembre de 1997 pags. 18132-18134.

⁷⁴³ En concreto, Francesc de Carreras cuestionaba la constitucionalidad de los artículos 9.1; 10.1; 32.3 y 36.4 de la proposición de ley. Véase *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Dictamen del Consell Consultiu. Vot particular del Conseller Francesc de Carreras i Serra* BOPC núm.240, 22 de diciembre de 1997 pags. 18130-18132.

⁷⁴⁴ *Proposició de llei sobre els usos lingüístics a Catalunya. Esmenes subsequentes al Dictamen del Consell Consultiu*. BOPC núm.241 bis, 29 de diciembre de 1997.

setenta enmiendas. Pero como se recordará, en aquel caso, el elevado número de modificaciones consecuentes al Dictamen del Consell Consultiu no se debió a un significativo grado de inconstitucionalidad de aquella norma. Más bien fue el resultado de una acción más dispersa de los grupos parlamentarios que presentaron en muchísimos casos enmiendas prácticamente idénticas.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1997 el texto llegaba en aula para su discusión y aprobación.⁷⁴⁵

El largo proceso que había llevado a la formación de una mayoría sólida integrada por CiU, PSC, IC-V y PI garantizaría finalmente un pasaje rápido y manco de accidentes del texto presentado. En concreto, el PI retiraba las veintitrés enmiendas que había mantenido vivas para el pleno y IC-V, retiraba veinte de sus veintiunas propuestas de modificación, sometiendo a votación - finalmente perdida - sólo una enmienda relativa al preámbulo a través de la cual se quería hacer constar la deserción lingüística de la burguesía catalana a lo largo del siglo XX como uno de los factores determinantes de la situación de precariedad de la lengua catalana.⁷⁴⁶

Por lo demás, a lo largo del debate parlamentario, sólo dos de las 53 enmiendas populares y ocho de las 99 enmiendas republicanas fueron finalmente aceptadas. En todo caso, se trataba de cuestiones relativamente menores, que no alteraron los contenidos generales del texto presentado.

La norma fue finalmente aprobada por 102 votos favorables (CiU, PSC, IC-V, PI), 25 contrarios (ERC y PP) y 1 abstención.⁷⁴⁷

El texto que se convertiría en la Ley de Política Lingüística constaba finalmente de 39 artículos, 8 disposiciones adicionales, 3 transitorias y 3 finales, divididos en siete capítulos y precedidos por un preámbulo.⁷⁴⁸

Las novedades más importantes que en definitiva aportaba el nuevo texto con respecto al de la LNLC, se concentrarían sobre todo en tres ámbitos: el uso institucional - como consecuencia del desarrollo legislativo del concepto de lengua propia -, la enseñanza y los medios de comunicación.

⁷⁴⁵ DSPC núm.66, serie P, 30 de diciembre de 1997, pp.4461-4513.

⁷⁴⁶ Se trataba de la enmienda número 180, de adición, según la cual: "Aquesta situació [de precariedad N.d.R.] és deguda a diversos factors, com són la persecució política del català i la imposició legal del castellà durant més de dos segles i mig; a la responsabilitat i defecció d'alguns sectors socials dirigents del país en el transcurs de la història; les condicions polítiques...". El texto que se quería añadir es en cursiva. La enmienda fue finalmente derrotada con 23 votos a favor, 104 en contra y ninguna abstención. DSPC núm. 66, serie P, 30 de diciembre de 1997 pag.4482.

⁷⁴⁷ Se trataba del diputado Fidel Lora del Grupo Mixto. Elegido en las listas de IC-V, había pasado a formar del grupo mixto cuando el PCC había salido de la coalición ecosocialista.

⁷⁴⁸ *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.. 244, 2 de enero de 1998.

Cuanto al primer ámbito el artículo 2 establecía que, siendo el catalán la lengua propia de Catalunya, sería “la llengua de totes les institucions de Catalunya, i en especial de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local, de les corporacions públiques, de les empreses i els serveis públics, dels mitjans de comunicació institucionals, de l'ensenyament i de la toponímia” pero también “llengua preferentment emprada per l'Administració de l'Estat a Catalunya” en la forma - como sugirió el Dictamen del Consell Consultiu - que ella misma determinaría, “per las altres institucions i, en general, per les empreses i entitats que ofereixen serveis al públic”.

Se superaban así las ambigüedades que habían caracterizado la normativa de desarrollo de la LNLC y, con referencia a la capacitación lingüística de los funcionarios que habían llevado a repetidos conflictos constitucionales se incorporaba y ampliaba la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional con la STC 46/1991. Así, se establecía finalmente que “en el procés de selecció per a accedir a places de personal de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local i de l'administració i els serveis de les universitats, inclòs el personal laboral, s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escrita, en el grau adequat a les funcions pròpies de les places de què es tracti, en els termes establerts en la legislació de la funció pública”⁷⁴⁹.

Con referencia al segundo ámbito - y en particular a la enseñanza no universitaria -, la ley procedía a la integración normativa del decreto 75/1992 estableciendo que el catalán debía utilizarse “normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament no universitari” y que si bien se configuraba para la Generalitat la obligación de proporcionar los medios adecuados para que los niños - o los padres, en su representación - pudieran ejercer plenamente su derecho a recibir la primera enseñanza en cualquiera de las dos lenguas oficiales, la norma establecía imperativamente que en todo caso “l'alumnat no ha d'ésser separat en centres ni en grups classe diferents per raó de la seva llengua habitual”.⁷⁵⁰

Se trataba del triunfo definitivo de aquel modelo de conjunción lingüística con dificultades inaugurado con la LNLC en 1983 y perfeccionado, con el substancial consenso de todas las fuerzas políticas catalanas (excepto el PP), en los catorce años siguientes. Un modelo que no obstante la grave crisis jurisdiccional vivida en el bienio 92-93 y finalmente solucionada por la STC 337/1994, había demostrado de ser capaz de alcanzar sus dos objetivos fundamentales: extender sensiblemente el conocimiento de la lengua y evitar conflictos lingüísticos reales que potencialmente hubieran podido dividir la sociedad catalana.

⁷⁴⁹ Art. 11 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm. 244, 2 de enero de 1998.

⁷⁵⁰ Art. 21. 1 y 21. 5 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm. 244, 2 de enero de 1998.

Y, finalmente, por lo que atañe a los medios de comunicación, la nueva norma establecía dos principios fundamentales. En primer lugar, se afirmaba que todos los medios de comunicación públicos (tanto radiofónicos como televisivos) dependientes de la Generalitat y de las administraciones locales tenían que utilizar normalmente la lengua catalana⁷⁵¹. Y, en segundo lugar se establecía que los medios de comunicación de concesión (ya sea las radios privadas ya sea las televisiones por cable que tuvieran como ámbito de emisión el territorio catalán) tendrían que garantizar un cincuenta por ciento de la producción propia en lengua catalana.⁷⁵² Además, por primera vez en un texto normativo se abordaba la temática de los productos informáticos en lengua catalana estableciendo el compromiso para la Generalitat de favorecer y estimular la producción de todo tipo de productos informáticos, digitales y software en lengua catalana.⁷⁵³

Al contrario, parecían haber sido finalmente de entidad más bien modesta las novedades introducidas con respecto a la regulación de los usos lingüísticos en las actividades socioeconómicas y a los mecanismos sancionadores, que habían sido, entre otros, dos de los mayores motivos alegados por los partidarios de la redacción de una nueva norma.

En relación con la primera cuestión, el alcance del principio de *disponibilidad lingüística*, en línea con cuanto acordado por Pujol y Serra en su encuentro del ocho de noviembre de 1997, había sido fuertemente redimensionado con respecto a los planteamientos nacionalistas iniciales.

El artículo 32 establecía lacónicamente que "les empreses i els establiments dedicats a la venda de productes o a la prestació de serveis que desenvolupen llur activitat a Catalunya han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors i consumidores quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya". Quedaba así definitivamente excluida la obligación de "corresponder" en la lengua elegida por el ciudadano y sólo se hacía referencia al etiquetaje exclusivo en catalán en el caso de los productos catalanes artesanales con denominación de origen.⁷⁵⁴

Más incisiva había sido la regulación en el caso de la empresas públicas dependientes de la Generalitat y de las administraciones locales, y también de las empresas concesionarias de servicios públicos (transportes, suministros...). Por estos casos, la norma establecía que el catalán fuera la lengua normal en todas las actuaciones internas y externas, en la rotulación, en el etiquetaje de sus productos y en las comunicaciones con el público (salvo el derecho

⁷⁵¹ Art.25 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.. 244, 2 de enero de 1998.

⁷⁵² Art.26 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.244, 2 de enero de 1998.

⁷⁵³ Art.29 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.244, 2 de enero de 1998.

⁷⁵⁴ Art.34.2 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.244, 2 de enero de 1998.

para todo ciudadano de recibir todas las informaciones en castellano siempre que lo pidiera).⁷⁵⁵

Con relación a las garantías de cumplimiento, contenidas en una escueta Disposición Adicional Quinta, el texto final finalmente mantenía la entradilla "Aquesta llei no estableix sancions per als ciutadans i ciutadanes" que había sido considerado contrario al principio de seguridad jurídica por el Consell Consultiu en su Dictamen. Se eliminaban las referencias a las posibles sanciones por incumplimiento para los funcionarios y quedaban como únicas sanciones las ya previstas por otros textos legales en materia de defensa del consumidor y de medios de comunicación.

Haciendo un balance final de los contenidos de la nueva ley, con respecto a los tres objetivos fundamentales que habían animado a su redacción - el desarrollo del concepto de *lengua propia*, la inclusión de la legislación y de la doctrina del Tribunal Constitucional de los últimos quince años, y la introducción de instrumentos para el aumento del uso de la lengua catalana - se podría decir que la Ley de Política Lingüística proporcionaba finalmente respuestas para los primeros dos, quedando el último substancialmente incumplido.

El desarrollo legislativo del concepto de lengua propia había llevado a la adopción de normas que consagraban la "prioridad específica" del catalán en el conjunto de las instituciones radicadas en Catalunya y en todos los ámbitos directa o indirectamente dependientes de los poderes públicos catalanes (empresas de servicio público, medios de comunicaciones de la Generalitat y de las corporaciones locales...etc.).

Las normas relativas a la administración de la Generalitat y a las corporaciones locales y el título relativo a la enseñanza habían supuesto la definitiva codificación de las experiencias reglamentarias, normativas y jurisprudenciales de los últimos años, incluyendo en la nueva norma y poniendo a salvo de posibles cuestionamientos, algunos principios esenciales de la política de normalización lingüística hasta entonces llevada a cabo por la administración autonómica, como la obligatoriedad del conocimiento de la lengua para los funcionarios de todas las administraciones catalanas y el modelo lingüístico-escolar de "conjunción no paritaria".

Pero con respecto a las premisas iniciales, el texto final de la LPL mostraba finalmente poca capacidad de incidir en todos los ámbitos no directamente relacionados con la administración autonómica y local. Con la única, y, como se vio, parcial excepción de los medios de comunicación, la posibilidad de intervención por parte de la Generalitat sobre

⁷⁵⁵ Artt. 30 y 31 de la *Llei 1/1998, de Política Lingüística*, BOPC núm.244, 2 de enero de 1998.

los usos lingüísticos en los ámbitos social y económico resultaba ser francamente reducida. Por otra parte, resultaba haber sido fuertemente mermada la potestad sancionadora así como, después de las indicaciones del Consell Consultiu, había quedado descartada la posibilidad de establecer normas para garantizar la presencia del catalán en la administración periférica del Estado.

Quedaban así vigentes – y de hecho todavía quedan tales – algunas de las preocupaciones que habían movido desde la segunda mitad de los años 80 una parte del mundo político y jurídico catalán a pedir un nuevo marco legal para la lengua catalana que estableciera medidas efectivas para estimular un uso social del catalán que, hoy por hoy, algunos expertos juzgan en significativo retroceso.⁷⁵⁶ Tales preocupaciones se vieron escenificadas por las declaraciones de Ramón Camp, portavoz del grupo parlamentario de CiU en la misma sesión de aprobación de la nueva ley, cuando afirmaba que, con toda certeza, la Ley de Política Lingüística no sería la última *ley del catalán*.⁷⁵⁷

Pero sin minusvalorar la importancia de las circunstancias políticas – y de aritmética parlamentaria – que condicionaron finalmente los contenidos de la nueva norma, que acabaron limitando drásticamente la intervención en los ámbitos social, económico y de la administración periférica del Estado, más allá de las mayorías parlamentarias que hubieran podido redactar y aprobar la ley, el debate sobre la LPL había evidenciado los límites objetivos de cualquier política de normalización de la administración autonómica con referencia a estos campos. En otras palabras, se había hecho patente que la posibilidad de pasar finalmente a una fase de normalización lingüística que abarcara todos los ámbitos de la vida social, civil y económica del país que hiciera posible finalmente para los ciudadanos

⁷⁵⁶ Gran parte de la doctrina sociolingüística coincide en reconocer la dificultad de disponer de indicadores fiables y consensuados por la comunidad científica para medir con cierta exactitud el grado de uso de una lengua en el conjunto de una sociedad. Esta circunstancia no impide, evidentemente, que hayan estudios sectoriales, orientados a analizar el comportamiento de los distintos grupos sociales. En el caso que aquí se analiza, parece particularmente significativo señalar los datos relativos a los usos lingüísticos de los jóvenes catalanes (15-29 años), procedentes de una investigación llevada a cabo por la empresa Gabise para la Generalitat de Catalunya en 1990 y 1998. En 1990 el 50,7% de los entrevistados manifestaba expresarse preferentemente en catalán, en contra de un 44,2% de ocho años después. Si se comparan estos datos con los relativos a la evolución del conocimiento de la lengua proporcionados por los censos lingüísticos de 1991 y 1996 – que señalan que en 1991 un 63,5% de los jóvenes sabía hablar, leer y escribir en catalán y este porcentaje ascendía a un 81,4% sólo cinco años después – se puede afirmar que el aumento de la competencia lingüística es acompañado, en el mismo grupo social, y prácticamente en el mismo lapso temporal, por una progresiva disminución del uso social de la lengua. Véase J. SOLÉ I CAMARDONS: *Competència i ús lingüístic entre els joves a Catalunya. Evolució i perspectives de futur*. Fundació Caixa Sabadell, Sabadell: 1999 pp.81-87.

⁷⁵⁷ Ramón Camp afirmaba: “S’ha de poder viure també en català a Catalunya. Això comportarà, tal com disposa l’apartat tercer de l’article 3 del Estatut, que es doni un progressiu deure de coneixement de la llengua catalana per tal d’arribar a la igualtat plena quant als drets i als deures lingüístics. I per això aquesta no serà l’última llei del català, perquè, com hem dit abans, en un país en què la seva llengua pròpia està en procés de normalització, no hi pot haver una concepció legal estàtica, i més quan hem d’esperar que desaparegui de la normativa del Estat el tractament restringit que es fa del català, i que no és admissible per a una llengua que

catalanes “vivir en catalán” en todos las esferas en que se desarrolla su vida, sería preciso un cambio normativo que superara las competencias legislativas del Parlament de Catalunya. La cuestión había sido sublevada a lo largo de los trabajos de la ponencia por IC-V, que había vinculado su adhesión a la nueva ley a la presentación de una iniciativa formal del Parlament con el objetivo de impulsar un cambio substancial de diversas normas estatales que obligaban, en los más diversos campos, al uso del catalán. Y, por otra parte, el diputado de ERC Francesc Ferrer i Gironés había presentado, en el marzo de 1997 un compendio de las más de 150 disposiciones estatales que consagraban la supremacía del castellano.⁷⁵⁸

Finalmente, y contextualmente a la aprobación de la LPL, el Parlament de Catalunya ratificaba, con los votos de todos los grupos parlamentarios y la abstención del PP una proposición de no de ley sobre la presentación de propuestas de modificación de normativas estatales en materia lingüística que abarcaban diversos campos.⁷⁵⁹ La iniciativa de los parlamentarios catalanes no ha obtenido todavía los resultados perseguidos.

en el seu territori és oficial i, alhora, és la pròpia del país”. Véase DSPC núm. 66, serie P, 30 de diciembre de 1997 pag. 4503.

⁷⁵⁸ El “compendio” realizado por Francesc Ferrer i Gironés es posible consultarlo en *AVUI*, 5 de marzo de 1997 y en *Llengua i Treball*, abril 1997

⁷⁵⁹ La proposición, presentada conjuntamente por CiU, PSC, PI y IC-V, hacía referencia, entre otras, a las normas estatales relativas a los usos lingüísticos en la Administración del Estado, en los registros públicos, en la justicia, en el Tribunal Constitucional, en el sistema radiotelevisivo, en la cinematografía, en las indicaciones a consumidores y usuarios. ERC presentó una enmienda que preveía hacer una mención explícita a la necesidad de modificar en primer lugar cuanto dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Española, alegando que gran parte de los “desequilibrios” lingüísticos presentes en las varias normativas estatales habían sido posibles gracias al citado enunciado constitucional, que limita territorialmente la oficialidad del catalán y obliga al conocimiento del castellano. La enmienda fue finalmente derrotada, pero puede ser interesante notar como la argumentación republicana con respecto a este punto haya sido, al menos en parte, asumida en los últimos años por todos los grupos políticos catalanes, con la excepción del PP. Véase DSPC núm. 66, serie P, 30 de diciembre de 1997.

CAPITULO SEXTO

LAS POLITICAS SANITARIAS

6.1 La situación de la sanidad en Catalunya a finales de los años 70 y el mapa sanitario de 1979.

El objeto de estas páginas será el análisis de las políticas sanitarias seguidas por la Generalitat entre 1980 y 2003.

Pero para poder aproximarse correctamente a las líneas de actuación y los resultados de una política que por importancia presupuestaria y repercusiones sobre la vida diaria de los catalanes ocupa un sitio de relevancia indudable, se considera necesario reconstruir la situación de partida en la cual se encontraron a operar los poderes autonómicos a partir de 1980 y las actuaciones que llevó a cabo la Generalitat preautonómica en sus escasos dos años y medio de existencia.

Estos dos elementos – la situación de partida y la respuesta que en su momento dio la Generalitat presidida por Tarradellas – parecen a todas luces haber condicionado tanto la actuación legislativa del parlamento autonómico constituido a partir de 1980, como la acción de los ejecutivos formados por la coalición nacionalista que ostentó ininterrumpidamente el poder durante más de veinte años.

Como es sabido, después de algunos intentos embrionarios llevados a cabo en los años de la República⁷⁶⁰ – y con la excepción de las actuaciones llevadas a cabo por los entes locales – el estado español empezaría sólo a la mitad de los años 40 una intervención para la construcción de una red de prestación sanitarias públicas. Nació sí, en 1944, el *Seguro Obligatorio de Enfermedad*, que se configuraba como una red de centros sanitarios (dispensarios, ambulatorios, centros de urgencias, hospitales etc.) de titularidad y gestión directa por parte del estado, financiados a través de las cotizaciones de los trabajadores a la Seguridad Social.

La elección por un sistema de financiación estrictamente contributivo había marcado una primera importante limitación a la universalización de las prestaciones sanitarias.

Pero desde un punto de vista territorial y centrando la atención en Catalunya, cabe destacar como a lo largo de los años, el sistema no había sido capaz de las mutaciones demográficas vividas por el país. Así, en una Catalunya que, entre los años 50 y los años 70 había prácticamente doblado el número de sus habitantes se registraba una endémica falta de inversión por parte de la Seguridad Social, del Estado y de las administraciones locales en

materia sanitaria, circunstancias que hacían que no sólo fuese minoritario el porcentaje de población cubierta por la Seguridad Social por razones contributivas, sino que también las estructuras sanitarias de titularidad pública fueran totalmente insuficientes.

Si en 1975 el 69,3% de las camas de hospital en el conjunto de España eran de titularidad pública - de la administración central, de la local o de la Seguridad Social -, éste porcentaje descendía bruscamente al 40,6% en el caso de Catalunya. El resto de la oferta hospitalaria en Catalunya era cubierta por la iniciativa privada, siendo particularmente remarcable la presencia (en torno a un 20% del total de las camas existentes) de centros sanitarios dependientes de entidades privadas pero sin ánimo de lucro, como la Iglesia, varias fundaciones benéfico-asistenciales y la Cruz Roja.

Distribución de los centros y de las camas hospitalarias según titularidad en Catalunya (1975)

Propiedad	Hospitales		Camas	
	Nº	%	Nº	%
Total Público	52	22.2	13679	40.6
Seguridad Social	10	4.3	4705	14.0
Adm. Municipal	27	11.5	2187	6.5
Adm. Provincial	9	3.8	3447	10.2
Otros	6	2.6	3340	9.9
Total Privados	183	77.8	19995	59.4
Fund. Benéfica	32	13.6	3282	9.7
Cruz Roja	4	1.7	594	1.8
Otros	147	62.5	16119	47.9
Total	235	100	33674	100

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT i ASSISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Barcelona: 1980, p.118.

La complejidad y la pluralidad de la oferta sanitaria en Catalunya se manifestaban también en las otras modalidades de la atención sanitaria. Si el 87% de los ambulatorios y el 90% de los consultorios eran de titularidad pública, el 73% de los dispensarios y el 58% de las *Casas de Socorro* (algo parecido a una guardia médica de primera necesidad, integrada en su mayoría por personal no titulado) eran de titularidad privada, y igualmente pertenecían a empresas privadas el 72% del total de las ambulancias operantes en territorio catalán⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ En 1931, la Generalitat republicana había creado la Xarxa Pública d'Hospitals de Catalunya. Véase: E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema sanitari català* Tesis Doctoral UB 2000, p.102.

⁷⁶¹ GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT i ASSISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Barcelona: 1980, pp.124-129

Igualmente compleja se mostraba la distribución de los servicios sanitarios en el territorio: cinco comarcas no disponían de camas hospitalarias y en general, no obstante la ratio de camas hospitalarias por mil habitantes en Catalunya era ligeramente superior a la del conjunto del Estado, ésta no sólo superaba de poco a la mitad de la mediana de los países europeos⁷⁶², sino que además escondía una distribución extremadamente desigual con respecto al tipo de hospital considerado. Una de las consecuencias de esta desordenada distribución era, por ejemplo, que muchas zonas disponían de camas dedicadas a la cura de enfermos crónicos pero carecían de estructuras adecuadas para la cura de enfermos agudos o de niños.

Los datos a los que ahora se hacía una rápida referencia, diseñaban un cuadro extremadamente complejo de la situación y subrayaban fundamentalmente tres cuestiones. En primer lugar, que no obstante existía una presencia importante de estructuras sanitarias, incluso por encima de la media de las existentes en el resto del estado, la sanidad en Catalunya distaba todavía años luz del poder ser comparable con los *standards* de los otros países europeos.

En segundo lugar, que las estructuras sanitarias presentes en territorio catalán, su distribución en el territorio y sus características habían sido el fruto de la yuxtaposición de una escasa y desordenada inversión del estado y de las instituciones locales y de la vitalidad de toda una serie de entidades privadas que habían sabido sustituirse con éxito (y con muchas deudas) a la iniciativa pública y que a finales de los años 70 representaban una parte prácticamente imprescindible del conjunto del dispositivo sanitario, como mínimo en el sector hospitalario.

Y en tercer lugar, como consecuencia de las primeras dos consideraciones, que cualquier política sanitaria para Catalunya tenía obligatoriamente que pasar por un estudio pormenorizado de la situación existente, por una imprescindible potenciación de la oferta sanitaria de cobertura pública y sobre todo por una ordenación y distribución racional y equitativa de las estructuras.

Estas consideraciones en realidad eran bien presentes a varios sectores de profesionales ya a partir de la mitad de los años 60. En 1964 se creaba así en Barcelona el *Centre Tècnic d'Estudis Hospitalaris*, animado por los doctores Aragó, Ramis, y Beltrán Florez. El grupo se dedicó al estudio de la situación sanitaria de varias ciudades catalanas y llegó a publicar

⁷⁶² Así, la tasa de camas por mil habitantes era en Catalunya de 5,9, contra el 5,3 de España. En el mismo momento pero las tasas de Francia, Italia y Gran Bretaña eran de 10,2, 10,5 y 9, respectivamente.

planes concretos de intervención para la ciudad de Sabadell y de L'Hospitalet de Llobregat.⁷⁶³

A finales de los años 60 algunos profesionales conseguían hacer experiencia en el exterior y intentaban introducir en Catalunya las tendencias más avanzadas en materia de *Salud Pública*. Lejos de ser una mera cuestión de vocabulario, la introducción del concepto de Salud Pública, entendido como gestión integral de los recursos sanitarios, valorización de la atención primaria y de la medicina preventiva en contraposición a una concepción meramente hospitalaria de la sanidad, tendrá una repercusión posiblemente decisiva en la formación de los dirigentes políticos y de los profesionales que años después contribuirán a la construcción del modelo sanitario catalán. Fruto de la experiencia de estos jóvenes profesionales (Aragó, Soler Durrall, Artigas y Muntaner Pascual, entre otros) nacerá en 1969 el *Plan de Regionalización Hospitalaria de la 5ª Región* (Catalunya y Baleares) finalmente publicado gracias a la Caja de Ahorros de la Diputación de Barcelona.⁷⁶⁴

Y bien entrados los años 70, en una vertiente ya más político-programática que técnica, otro grupo de profesionales - entre los cuales destaca la presencia del que será sucesivamente Conseller de Sanitat de la Generalitat preautonómica, el doctor y miembro del PSUC, Ramón Espasa i Oliver - publicaba una importante propuesta de creación de un *Servei Nacional de Salut de Catalunya*, basado sobre una división en regiones sanitarias del territorio, la potenciación y desarrollo de la atención primaria y de la medicina preventiva y en la individuación de cuatro diferentes niveles hospitalarios, debidamente repartidos según criterios geográficos y demográficos en el territorio.⁷⁶⁵

Estas nuevas tendencias encontraron ya una primera síntesis de carácter político en el marco del Congreso de Cultura Catalana, en cuyas resoluciones finales se reafirmaba la primacía de un proyecto político global con respecto a una visión meramente tecnicista en la configuración de un nuevo sistema sanitario nacional.⁷⁶⁶

Pero el verdadero punto de partida de una política sanitaria catalana autónoma, todavía en época de la Generalitat provisional presidida por Josep Tarradellas, posiblemente sea

⁷⁶³ Véase: GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I ASISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Barcelona: 1980, p. 16.

⁷⁶⁴ Ibidem

⁷⁶⁵ Véase N. ACARÍN TUSELL, M. CAMPO, R. ESPASA, J. VERGÉS: *La Salud, exigencia popular* Laia, Barcelona: 1976.

⁷⁶⁶ Así en la 5ª resolución final del Congreso se puede leer: "Tota organització sanitària està condicionada per una política sanitària i aquesta per la política general del país. La sanitat, pues, és primer un problema polític i social i després un problema tècnic. Un canvi sanitari radical presuposa, pues, un canvi en el terreny polític, econòmic i social". Véase CONGRÉS DE CULTURA CATALANA 1976-1977: *Congrés de Cultura Catalana* Vol. II, Curial, Barcelona: 1978.

representado por el *Mapa Sanitari de Catalunya* presentado por el Departament de Sanitat i Assistència Social encabezado por Ramon Espasa.⁷⁶⁷

El encargo de confeccionar una propuesta de organización territorial de los servicios sanitarios fue realizado en el enero de 1979 por el Consell Executiu.⁷⁶⁸

Un año más tarde el Departament remitía no sólo una propuesta concreta de organización territorial de los equipamientos sanitarios,⁷⁶⁹ sino también el estudio posiblemente más exhaustivo y global sobre la sanidad catalana realizado hasta aquella fecha.

En este sentido, es fácil reconocer en ello la presencia de aquella concepción de Salud Pública a la cual se hacía referencia poco antes.⁷⁷⁰

La reflexión del grupo encabezado por Espasa partía de la definición de salud emanada por la Organización Mundial de la Sanidad en 1956, según la cual la salud se define como "el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedad". Partir de esta premisa significaba para el recién constituido Departament de Sanitat i Assistència Social de la Generalitat de Catalunya, decantar de manera evidente - en la fase analítica incluso antes que en la misma propuesta - la perspectiva hacía una visión integrada y no simplemente asistencial.

Así en el estudio no sólo se procedía a una análisis detallada del estado de los recursos sanitarios destinados a la curación de los ciudadanos, como los hospitales y los centros de atención primaria, sino que se introducían en el espectro de los elementos considerados también el estado de la sanidad veterinaria, de la higiene pública, de la sanidad farmacéutica y sobre todo de los aspectos sanitarios ligados a la situación medioambiental del país.

⁷⁶⁷ Los resultados del estudio preparado por la Conselleria están recogidos en: GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I ASSISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Barcelona: 1980

⁷⁶⁸ Decreto 15 de enero de 1979

⁷⁶⁹ Decreto 7 de enero de 1980.

⁷⁷⁰ En palabras del mismo Conseller Espasa: "A mesura que avançavem en el coneixement de les dades bàsiques de la situació sanitària, se'ns feia més evident la necessitat d'un canvi general en la concepció i en el funcionament dels serveis sanitaris per al futur. Els mateixos déficits que ens anaven apareixent ens assenyalaven, per molt que de manera imprecisa, no només les mancances de l'actual model sanitari, sinó els canvis que faria mancada introduir si no volíem veure'ls reproduïts i ampliats en el cas que ens plantejéssim simplement el desenvolupament del sistema actual. Per aquesta raó, vam considerar la necessitat de superar la simple, encara que no poc important, proposta de territorialització dels equipaments sanitaris. La mateixa elecció dels equipaments que era necessari territorialitzar (si hospitals o centres de salut), la forma amb la qual s'havia de realitzar (de manera centralitzada o descentralitzada) i l'accent que volíem donar-li (èmfasi en la prevenció en lloc de la curació), ja duia el germen d'una concepció d'uns serveis sanitaris integrats, decantats més cap a la salut que cap a la malaltia. En aquest context, la necessitat d'una reflexió més àmplia que perllongués i donés ple sentit a la proposta de territorialització dels equipaments sanitaris, ens va fer veure la necessitat d'explicitar aquesta concepció global". Véase GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I ASSISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya* Servei General de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Barcelona: 1980, Prólogo.

Las conclusiones de la parte analítica del estudio dibujaban un sistema sanitario insuficiente, caótico, inútilmente caro, territorialmente desequilibrado y decantado peligrosamente hacía una hospitalización excesiva.

A todo ello, el Departamento oponía una verdadera revolución en la misma concepción sanitaria, un sistema que pasara a poner en el centro de su atención el concepto de salud pública. Se trataba de una propuesta basada sobre seis grandes ejes conceptuales.

En primer lugar, se basaba sobre la idea que el sujeto que debía recibir la tutela del sistema sanitario no era un enfermo aislado sino un ciudadano integrado en la comunidad.

En segundo lugar, la propuesta hacía hincapié en la idea que el objetivo último del sistema sanitario era no sólo el diagnóstico y la curación de las enfermedades, sino la prevención primaria, el diagnóstico precoz y la rehabilitación.

En tercer lugar, el Departament estimaba que fuera extremadamente necesario proceder a una de-hospitalización de los servicios sanitarios, defendiendo la utilidad de un desplazamiento de una parte de los dispositivos sanitarios en los lugares de trabajo y en las residencias de los ciudadanos.

En cuarto lugar, el grupo encabezado por Espasa reafirmaba la constatación - que se apoyaba en el estudio comparativo de otros sistemas sanitarios, sobre todo el británico - de la mayor operatividad de los equipos médicos, en contraposición a la actuación individual de los profesionales.

En quinto lugar, el Departament se inclinaba por la corresponsabilización de la población en el mantenimiento de un servicio sanitario eficiente y socialmente sostenible, a través de mecanismos de participación popular en la gestión de los servicios sanitarios.

Y, finalmente introducía la idea que el grado de eficacia del sistema se debería medir con arreglo al nivel de salud general de la población, y no, como se había hecho hasta el momento, con arreglo a la cantidad de las personas atendidas.

Ciertamente, como el mismo estudio en parte reconocía, estos seis grandes ejes se hubieran podido considerar "utópicos" considerando la situación de la sanidad catalana a finales de los años 70, pero representaban quizás el elemento más importante de una propuesta que, además de contener una análisis detallada de la situación y una no menos detallada propuesta de organización territorial del sistema sanitario, pretendía explícitamente formalizar y sistematizar las inquietudes de toda una generación de políticos y profesionales

de la sanidad y constituir así una base válida y compartida para la formulación de las políticas sanitarias de las nuevas instituciones autonómicas⁷⁷¹.

Y en parte, se verá con cuales características, así fue. Independientemente de los diferentes proyectos que las fuerzas políticas catalanas expresaron en materia de sanidad a partir de las transferencias de las competencias en materia en 1981, los grandes ejes conceptuales apuntados por el trabajo del Departament encabezado por Espasa, no fueron jamás cuestionados, sino que al contrario pasaron a ser un punto de partida común para la enorme mayoría de los partidos catalanes.

Por lo que se refiere más concretamente a los contenidos técnicos de la propuesta hecha en 1980, ésta abarcaba por un lado el funcionamiento institucional y administrativo del sistema y, por el otro, formulaba un mapa que individuaba los ámbitos de descentralización administrativa de los servicios sanitarios.

Centro de todo el sistema imaginado por el equipo de Espasa era la *Àrea de Salut*, que se definía como “la unitat de gestió i programació de la administració sanitària de Catalunya”, delimitada teniendo en cuenta los factores históricos, demográficos, geográficos, climatológicos, sociales, económicos y laborales que, por tener características comunes, condicionan la morbilidad de una zona determinada y son origen de problemas sanitario-ambientales similares⁷⁷². El *Àrea de Salut* debía ser regida por un órgano de dirección político administrativo dependiente del Departament de Sanitat i Assistència Social, llamado *Direcció de Salut* y debía ser asesorado por otro órgano con funciones consultivas, de vigilancia y control — el *Consell de Salut* — formado por representantes de los ciudadanos residentes en los municipios comprendidos en el ámbito del Área.

Las funciones de cada Área serían entonces fundamentalmente cinco.

En primer lugar, se ocuparían de la redacción y la aprobación de un *Pla de Salut* del Área, debidamente coordinado con el plan general redactado por el Departament de Sanitat i Assistència Social.

En segundo lugar, desempeñarían funciones de vigilancia y control de la situación medio-ambiental de la parte de territorio bajo su control.

En tercer lugar, se encargarían de la prestación de la atención sanitaria primaria. Ésta se realizaría a través de varios *Centres de Salut*, dependientes administrativamente del Área. Los

⁷⁷¹ Así, el Conseller Espasa afirmaba en la presentación del estudio: “Aquestes característiques o principis generals poden semblar tenyits d’un cert utopisme, però el seu no reconeixement ha portat fins ara al progressiu distanciament entre eficàcia sanitària i costos econòmics dels serveis”. Véase: GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I ASSISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya* Servei General de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Barcelona: 1980, Prólogo.

⁷⁷² Idem. p. 171.

Centres de Salut representarían la unidad de contacto entre el sistema sanitario y la población y desplegarían actividad de prevención (tanto general como orientada a los colectivos más sensibles) y de sanidad de urgencias, contribuyendo así a descongestionar las urgencias hospitalarias.

En cuarto lugar, las Àrees de Salut serían responsables de la asistencia hospitalaria presente en su zona de influencia. En este sentido, el estudio sugería una clasificación basada en tres niveles de complejidad de las estructuras hospitalarias⁷⁷³ y preconizaba la existencia en cada Àrea cómo mínimo de hospitales de primer y de segundo nivel.

Y finalmente, el Àrea tenía también el doble cometido de facilitar la información sanitaria a los ciudadanos, a través de la organización de cursos de educación a la salud, y de recaudar información detallada y actualizada sobre el estado de salud de la población comprendida en su zona de influencia. Sólo de este modo, se subrayaba en la propuesta, sería posible garantizar la posibilidad, para del Departament de Sanidad, de tomar decisiones rápidas y eficaces.

La propuesta daba además indicaciones concretas con referencia a la distribución de los recursos sanitarios, teniendo en cuenta las características demográficas y geográficas de los distintos territorios. Así, por ejemplo, hablando de los *Centres de Salut* – el nivel de contacto más cercano entre la administración sanitaria y los ciudadanos – se indicaba en un centro por cada 4000 habitantes en las zonas rurales y en un centro por cada 25000 habitantes en las zonas altamente urbanizadas la ratio óptima de recursos por población, apostando también por una racionalización que considerara las estructuras hospitalarias también como centros de atención primaria en las zonas de su más inmediata influencia.

El trabajo del Departament de Sanitat i Assistència social presentado en 1980, finalmente, se completaba con una propuesta concreta de división territorial y administrativa a fines sanitarios. Así, siguiendo los criterios enunciado en la parte programática del estudio, se sugería la creación de 12 Àrees de Salut (Pirineu; Lleida; del Ebre; Tarragona-Reus; Penedès –Anoia; Manresa; Vall Alta del Ter; Girona; Baix Llobregat; Vallés; Maresme; Barcelona Ciutat). Se trataba de Àreas demográficamente no homogéneas, ya que si el área de

⁷⁷³ Los hospitales de primer nivel tendrían que contar obligatoriamente con los servicios básicos de medicina, cirugía, obstetricia, pediatría y psiquiatría; los de segundo nivel unirían a las especialidades ahora mencionadas también toda una serie de prestaciones analíticas especializadas (endoscopias... etc.) y finalmente los hospitales de tercer nivel además de contar con todas las prestaciones ofrecidas por los niveles anteriores, contarían también con las prestaciones más sofisticadas y más tecnológicamente avanzadas y serían para todas las especialidades los "hospitales de referencias". Esta clasificación representaba una importante simplificación operativa ya que, al momento de redactarse el informe los servicios administrativos y de planificación de la Seguridad Social utilizaban una clasificación construida sobre veintidós niveles de complejidad. Véase GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT i

Barcelona Ciudad extendería su influencia sobre un conjunto de 1.800.000 ciudadanos, la del Pirineo sólo proporcionaría sus servicios a un total de poco más de 60000 ciudadanos. Pero el esquema ideológico en que se sustentaba toda la propuesta, que tendía a cruzar múltiples variables (desde los aspectos socio-económicos, a los de los transportes, a los medioambientales... etc.) en la búsqueda de un dispositivo capaz de enfrentarse al problema sanitario en su globalidad, parecía justificar esta elección.

El mapa sanitario presentaba así a la vez una división en *Àrees de Salut* y una propuesta de distribución de los recursos sanitarios construida sobre la base de una escrupulosa análisis de la realidad de la sanidad catalana del final de los años 70, que constituiría, como mínimo por lo que se refiere a la metodología empleada, un precioso instrumento puesto en las manos de quienes, a partir de 1980, tendrían el cometido de dirigir la política sanitaria de la administración autonómica.

Y, posiblemente por su voluntad de ser un instrumento ideológico y técnico eficaz y a la vez compartido, el documento remitido a la presidencia de la Generalitat en enero de 1980, si bien explícitamente hacía referencia a la necesidad de cambiar los criterios de financiación del sistema sanitario - de contributivo a fiscal - y al objetivo de una sanidad gratuita y universal, optaba por no decantarse en favor de ninguna elección concreta a la hora de definir el carácter de la titularidad y de la gestión - pública, privada o mixta - del nuevo sistema sanitario catalán.

La posición del equipo encabezado por Espasa parecía en este sentido comprensible, ya que por un lado todavía faltaba una nueva legislación básica estatal en materia sanitaria, y por el otro, evidentemente, cualquier decisión legislativa o ejecutiva en este sentido, en el ámbito catalán, correspondería a sus legítimos representantes, o sea, a los diputados del Parlament de Catalunya que estaba a punto de elegirse y al gobierno de la Generalitat que se constituiría después de las elecciones.

Y se verá sobre este punto, a partir de 1980, como y cuanto se empezarían a notar las diferencias entre las distintas fuerzas políticas.

6.2 La construcción del modelo sanitario catalán a lo largo de los años 80

El estatuto de autonomía de Catalunya, en su art.17, define las competencias de la Generalitat en materia de sanidad como competencias legislativas de ejecución de una normativa básica del estado.

Si bien la normativa básica fue aprobada sólo en 1986, ya cinco años antes el Estado había transferido a la Generalitat de Catalunya el control sobre la sanidad pública dependiente de la Seguridad Social. Esta circunstancia, unida a un extremado dinamismo demostrado por el gobierno autonómico, contribuyó a que, a diferencia de lo ocurrido con otras importantes políticas llevadas a cabo por la administración autonómica catalana, la gestación y el desarrollo de la política sanitaria en Catalunya y la construcción de lo que con razón se ha llamado el modelo sanitario catalán, no tomó su origen de un texto legislativo de carácter general aprobado por el Parlament, sino que se fue poco a poco configurando a lo largo de toda la década de los 80 gracias a intervenciones legislativas de carácter parcial y sobre todo a una acción constante y incisiva de los ejecutivos presididos por Jordi Pujol.

En este sentido, la aprobación de la norma general que desarrolla la Ley General de Sanidad de 1986 y que regula todo el sistema, la *Llei d'Ordenació Sanitaria de Catalunya* aprobada en 1990, aparece más como una norma de ratificación y institucionalización definitiva de una realidad ya existente que como una norma realmente dispositiva y programática.

En realidad, en un primer momento, la política sanitaria no pareció ser una de las prioridades de la coalición nacionalista ganadora de los comicios autonómicos de marzo de 1980. Solo hace falta pensar, en este sentido, que en el discurso de investidura del hombre que sería durante más de dos décadas President de la Generalitat, prácticamente no había ninguna mención a las que serían las líneas de gobierno en materia de política sanitaria. Pero esta circunstancia no impidió que el gabinete formado por Pujol, ya en las semanas siguientes a su formación emprendiera unas importantes negociaciones con el gobierno central para la transferencia de todas⁷⁷⁴ las competencias en materia sanitaria.

Así, en julio de 1981, Catalunya - primera entre todas las Comunidades autónomas - recibía las competencias en materia de servicios sanitarios y asistenciales de la Seguridad Social⁷⁷⁵

⁷⁷⁴ El estado había traspasado a la Generalitat preautonómica ya una pequeña parte de las competencias en materia sanitaria. Es el caso del control sobre las actividades insalubres, sobre las aguas y la producción alimentaria, de los programas de promoción de la salud y la recaudación de datos sobre la situación sanitaria del país. Véase Real Decreto 2115/1978, 26 de julio, DOGC núm.7, 2 de octubre de 1978 y Real Decreto núm. 2210/1979, 7 de septiembre, DOGC núm.29, 10 de octubre de 1979.

⁷⁷⁵ Real Decreto 1517/1981, 8 de junio, sobre *traspaso de servicios de la Seguridad Social a la Generalitat de Catalunya en materia de seguridad social (INSALUD y INSERSO)* DOGC núm. 145, de 24 de julio de 1981, B.O.E. núm 176, 24 de julio de 1981.

La negociación con el gobierno centrista de Calvo Sotelo había sido discreta y sobre todo relativamente rápida. A la rapidez de estas negociaciones, unos años más adelante, se achacarían los muchos problemas de financiación que sufrió la sanidad catalana.

El decreto del verano de 1981 preveía que la Generalitat recibiera el control de todas las estructuras sanitarias y de la asistencia social de titularidad pública (centros INSALUD y INSERSO). Si se tienen en cuenta los datos proporcionados por el mapa sanitario de 1979, la transferencia de las estructuras de titularidad pública, significaba la posibilidad de gestión directa de sólo una parte minoritaria de las estructuras sanitarias presentes en Catalunya: aproximadamente un 40% de las camas hospitalarias y una red de atención primaria escasa y mal repartida en el territorio. En otras palabras, se abría para la Generalitat, a falta de una normativa básica estatal que tardaría todavía cinco años en ser aprobada, un problema que iba mucho más allá de una simple mejora de la gestión de los centros transferidos.

De hecho, si después de 1981 la Generalitat se había convertido finalmente en la institución pública que, a la práctica, debía garantizar el derecho constitucional a la salud, el primer problema al cual debía enfrentarse era cómo extender este derecho a la totalidad de la población.

Esquematizando, delante del nuevo ejecutivo autonómico, a principio de los años 80, se abrían fundamentalmente dos caminos: extender y perfeccionar el modelo de provisión pública directa heredado de la Seguridad Social, o, en cambio, confinar la provisión y la gestión pública directa a los centros concretamente transferidos del INSALUD y buscar una vía de integración de las estructuras ajenas a la Seguridad Social en la red pública según un esquema de cobertura integralmente pública pero de provisión y gestión mixta.

La primera hipótesis, en realidad no fue ni siquiera considerada por el ejecutivo presidido por Jordi Pujol. Y incluso entre las fuerzas políticas de oposición, más allá de las comprensibles divisiones ideológicas, todas las fuerzas del espectro político tuvieron en cuenta en sus valoraciones la enorme dificultad económica y organizativa que representaba, por ejemplo, la construcción y la gestión de aquel 60% de camas hospitalarias que en aquel momento no eran de titularidad y gestión pública. Además, en realidad sólo un 14% de aquel 40% de camas públicas era en realidad patrimonio de la Seguridad Social, siendo un 16% fruto de convenios que esta última institución había firmado con hospitales públicos de propiedad de otras administraciones.

Así, en el momento de las transferencias en 1981, si bien había quien, sobre todo en las filas socialistas y comunistas se decantaba por una progresiva *nacionalización* de la sanidad catalana a través de una verdadera compra por parte de la administración autonómica de las

diferentes estructuras hospitalarias, todas las fuerzas políticas – y, naturalmente, la coalición nacionalista en el gobierno⁷⁷⁶ – coincidían en la necesidad de aprovechar en el breve período todos los recursos existentes, tanto públicos como privados⁷⁷⁷.

Como era de esperarse, el ejecutivo se decantó rápida y claramente por la segunda hipótesis. Esta elección, como se vio, dependió en parte de la misma situación en la cual se encontraba el panorama sanitario y que, a nivel económico y organizativo, indicaba el sistema de provisión mixta como el único viable.

Pero por otra parte, en opinión de los dirigentes nacionalistas, apostar por un sistema de cobertura pública pero de provisión mixta significaba también, marcar unas claras prioridades políticas, más allá de las urgencias económicas.

En primer lugar, significaba la valorización de toda una serie de estructuras que se consideraban fruto de la iniciativa de la sociedad civil del país, y que tradicionalmente habían representado un punto de referencia importante para los ciudadanos.

En segundo lugar, significaba orientar los esfuerzos hacia la construcción de virtuosas complicidades con los actores (profesionales médicos, empresarios de la sanidad, organizaciones sin ánimo de lucro propietarias de estructuras sanitarias) que en aquel momento ya operaban en el sector. Estas complicidades parecían para el ejecutivo particularmente importantes en los casos de las estructuras sanitarias dependientes de las administraciones locales, ya que en la enorme mayoría de los casos (y sobre todo en el caso importantes estructuras sanitarias municipales de las ciudades más pobladas del país) los ayuntamientos eran regidos por las dos más importantes fuerzas políticas de oposición, el PSC y el PSUC. Comprometer en la política sanitaria del gobierno a estas estructuras significaba implícitamente garantizar un respaldo, parlamentario pero sobre todo social, a una política que los nacionalistas creían que pudiera y debiera superar los límites de la precaria y heterogénea mayoría parlamentaria que sostenía el primer gabinete de Jordi Pujol.

⁷⁷⁶ CiU en su programa electoral para las elecciones autonómicas de 1980, reivindicando su naturaleza de “partit català, possibilista i pragmàtic” preconizaba la construcción de un Servei Català de Sanitat como instrumento de para la aplicación de las medidas de política sanitaria adoptadas por el Parlamento y el Consell Executiu, formado por “el sector públic, el sector de assegurances lliures i el sector privat”. Véase CDC: *Aixequem Catalunya! La Sanitat! Programa de govern de Convergència i Unió* Barcelona: 1980 Archivo CEHI, Pavelló de la República, Barcelona

⁷⁷⁷ Así, en el programa electoral socialista para los comicios autonómicos de 1980 se podía leer entre las líneas de actuación propuestas en materia sanitaria: “Atesa la situació real a Catalunya del sector públic, establir una política de concerts amb el sector benèfic-privat, controlant els aspectes econòmics i funcionals de la atenció prestada”. Por otra parte, el PSUC en su programa electoral, sin plantear directamente una opción para uno u otro modelo en particular, sólo remarcaba la necesidad de la creación de un Servicio Nacional de Salud que asegurara “a todos los ciudadanos una asistencia sanitaria completa, pública, gratuita y descentralizada”. Véase PSC: *Programa de Govern per a la Catalunya nova* Barcelona: 1980 p.203 y PSUC: *En el Parlament el poble ha de ser majoria y governar. Programa electoral* Barcelona: 1980 p.8. Archivo CEHI, Pavelló de la República, Barcelona.

Y finalmente, apostar por un sistema de provisión mixta significaba también consolidar la autoridad de las instituciones catalanas, ya que éstas, bien antes de la discusión y de la aprobación de una normativa a nivel estatal, fijarían las características de un modelo que sería novedoso, realista, razonablemente compartido por las fuerzas políticas, y sobre todo ideológicamente autónomo con respecto a la líneas de política sanitaria del gobierno central. En otras palabras, por necesidad y por convicción, se apostaba por un modelo sanitario integralmente propio.

Sobre la base de estas consideraciones, pocos meses después de recibir las competencias, el Departament de Sanitat se disponía a aprobar dos medidas que marcarían profundamente y de manera duradera la orientación de las políticas sanitarias en Catalunya.

Por un lado se empezaba la redacción de un nuevo mapa sanitario, que, finalmente terminado en 1984, ampliaría y definiría las indicaciones contenidas del mapa del 1979 y fijaría claramente las necesidades sanitarias del territorio. Y, por el otro, se promulgaba una orden que regulaba los criterios de *acreditación* de las estructuras sanitarias ajenas a las de la Seguridad Social.⁷⁷⁸

De este modo, el ejecutivo fijaba unos criterios de funcionamiento que las estructuras – sobre todo hospitalarias – de titularidad de las administraciones locales y de las entidades privadas sin fines lucrativos tenían que cumplir para realizar conciertos con la administración autonómica,⁷⁷⁹ a la vez que promovía un lento y difícil proceso de modernización y potenciación de los hospitales del INSALUD y de los centros de atención primaria.

A lo largo de todo 1981 y en parte durante 1982, el Consell Executiu, priorizó una rápida y dinámica acción ejecutiva dejando para un segundo momento el confronto parlamentario y la redacción de medidas legislativas que abordaran la problemática en su conjunto y fijaran criterios generales.

El confronto en el Parlament sobre cuanto ya se había hecho entre 1981 y 1982 y, sobre todo, sobre en que dirección se iba a continuar, se produjo a principio de 1982 en ocasión de la discusión sobre el *Projecte de Llei de Administració Institucional de la Sanitat i de la Assistència Social*.⁷⁸⁰

⁷⁷⁸ Se trata de la *Ordre d'Acreditació dels Serveis Sanitaris i Assistencials*, de 21 de noviembre de 1981, DOCG núm.21, Diciembre 1981, p.1792.

⁷⁷⁹ Los criterios contenidos en la Orden eran notablemente más duros de los criterios que en el pasado había utilizado la Seguridad Social para la concertación de estructuras sanitarias. Sólo hace falta pensar que con la nueva normativa bajaba de 143 a 68 el número de los hospitales susceptibles de ser concertados por la administración pública. Véase E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema sanitari català* Tesis Doctoral UB 2000 p.114.

⁷⁸⁰ BOPC, núm.66, 15 de febrero de 1982.

A lo largo de 1981, las actuaciones emprendidas por el Consell Executiu habían sido muchas. Todas ellas habían sido fruto de normativas de rango reglamentario y algunas de ellas habían tenido una trascendencia fundamental. Sólo hace falta pensar, por ejemplo, en la orden de acreditación, que de hecho había marcado una elección decidida en pro del sistema de provisión mixto. Ahora la presentación del proyecto de ley se configuraba como un espacio de discusión y de control importante sobre las líneas de política sanitaria que el gobierno había emprendido con tanto dinamismo en los últimos meses y, a la vez, como el momento en que se intentaba, por parte del ejecutivo, dar relevancia y concreción legislativa al camino emprendido a partir de las transferencias.

Una primera prueba de ello era representada por el hecho de que el texto que se llevaba al examen de los representantes del pueblo catalán, era un proyecto de ley y no una proposición de ley. Aquí estribaba una primera e importante línea de discontinuidad con respecto a la mayoría de las leyes más importantes aprobadas a lo largo de la primera legislatura.

La mayoría de las leyes de carácter “básico” - esto es, de primer desarrollo del mandato estatutario - se habían redactado utilizando el proceso previsto en el art.108 del reglamento de la cámara catalana que, para este tipo de normativa, preveía que la redacción de la ley se hiciera a través de una ponencia conjunta en la cual estuviera presentes todos y cada uno de los grupos parlamentarios.

El texto presentado en el Parlament a principio de 1982 y finalmente discutido y aprobado en el verano de 1983, en cambio, era un proyecto de ley, es decir, una propuesta legislativa procedente de las filas del gobierno.

En concreto, el texto había como objeto la regulación conjunta del sistema sanitario y de los servicios sanitarios según criterios - rezaba la exposición de motivos - de descentralización, racionalización y simplificación del aparato administrativo y participación democrática⁷⁸¹. Como es fácil notar, estos criterios generales se inscribían perfectamente en la línea de la filosofía que había inspirado la redacción del mapa sanitario de 1979.

El proyecto de ley presentado por el ejecutivo preveía la creación de dos institutos - el *Institut Català de la Salut* (ICS) y el *Institut Català d'Assistència i Serveis Socials* (ICASS) - que se configurarían como entidades gestoras de la Seguridad Social en Catalunya.

Por lo que se refiere al ICS, éste gestionaría directamente los servicios y las prestaciones sanitarias transferidas del INSALUD, los servicios eventualmente creados por la Generalitat y sobre todo promovería acuerdos y convenios con estructuras públicas y

privadas al fin de garantizar una cobertura sanitaria pública eficiente en todo el territorio catalán. Funciones similares, pero desarrolladas en el campo de los Servicios Sociales, eran encomendadas por el texto al ICASS.

Así quedaba legalmente reconocida la opción, que ya desde 1981 los poderes autonómicos habían claramente emprendido, hacia un sistema de cobertura pública pero de provisión mixta, en el cual jugaban un papel destacado las estructuras - sobre todo hospitalarias - ajenas a la Seguridad Social.

Y en general, las actuaciones que el ejecutivo había desarrollado antes de la presentación de la ley, aunque habían sido criticadas en más de una ocasión por los grupos de oposición, habían dado sus frutos en términos de consenso: tanto el PSC como sobre todo el PSUC habían presentado un buen número de enmiendas al texto, pero ninguna de ellas ponía en discusión el principio según el cual la sanidad pública en Catalunya debía que contar con los recursos de una parte de la sanidad privada presente y operante en el país (especialmente de la perteneciente a entidades sin ánimo de lucro)⁷⁸².

Más bien, las críticas - que en el caso del PSUC habían llevado a la presentación de un texto alternativo⁷⁸³ - se habían centrado en el sistema de financiación y de tratamiento presupuestario de las dos nuevas entidades creadas y en los mecanismos de participación que la ley tímidamente introducía.

Cuanto a la primera cuestión, lejos de ser un problema meramente técnico, el texto preveía que los presupuestos de las dos nuevas entidades gestoras se incluyeran en los presupuestos generales de la Generalitat de Catalunya, aunque debidamente separadas del resto.⁷⁸⁴

Ahora bien, en 1983, los servicios sanitarios y de asistencia social pertenecientes a la Seguridad Social, todavía se financiaban mayoritariamente de forma contributiva (en un porcentaje aproximadamente del 75%). En opinión de los partidos de izquierda, mientras no se abandonara la financiación por la vía contributiva, incluir los presupuestos de las entidades gestoras de la Seguridad Social en los presupuestos generales de la administración vulneraba las competencias estatales en materia y el principio de unidad de caja de la Seguridad Social. Por otra parte, sobre todo el PSUC no consideraba las previsiones de

⁷⁸¹ Véase *Projecte de llei d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya*. Exposición de Motivos BOPC, núm.66, 15 de febrero de 1982.

⁷⁸² Todas las enmiendas presentadas al proyecto de ley que finalmente se reservaron por el pleno, se pueden consultar en el BOPC núm.143, 20 de junio de 1983. En concreto, se trataba de 110 propuestas de modificación, 21 de ellas subsiguientes al Dictamen del Consell Consultiu; 57 presentadas por el PSC; 30 por el PSUC (más un texto alternativo); 6 de ERC; 6 de Centristes de Catalunya; 11 de Convergència i Unió.

⁷⁸³ Esmena a la totalitat amb text alternatiu de retorn al *Projecte de llei d'Administració Institucional de la Sanitat, Assistència i Serveis Socials de Catalunya*, 18 de marzo de 1982. Arxiu del Parlament de Catalunya, Barcelona.

separación de presupuesto contenidas en la ley, garantías suficientes para evitar de cualquier forma que algún día los fondos procedentes de las cotizaciones no serían legalmente empleados por la administración autonómica para hacer frente a otras exigencias presupuestarias.

Delante de este problema, el PSC proponía una solución de compromiso: el ICS y el ICASS no serían entidades gestoras de la Seguridad Social sino organismos autónomos dependientes de la Generalitat y sus presupuestos serían incluidos, en un apartado específico, reconocible, y de alguna forma *intocable* dentro de los presupuestos generales. Este cambio de denominación habría garantizado la definitiva sumisión del ICS y del ICASS al régimen de derecho público y la posibilidad de un mayor control por parte del parlamento sobre su presupuesto.⁷⁸⁵

El PSUC tenía sobre este punto, al contrario, una posición más drástica y radical. El partido de los comunistas catalanes apelaba a la inconstitucionalidad de la norma que preveía la inclusión del presupuesto de las dos nuevas entidades en el presupuesto general de la Generalitat. En opinión del ex Conseller Espasa - que en parlamento defendió las enmiendas del PSUC - el texto presentado por el gobierno vulneraba la normativa estatal en materia de Seguridad Social y además contradecía claramente la práctica ya consolidada en el ámbito de administración estatal, según la cual los presupuestos de la Seguridad Social sólo se adjuntaban y no se incluían de ninguna forma en los presupuestos generales. Así el PSUC proponía una clara separación funcional y presupuestaria entre el ICS y el ICASS por un lado, que serían entidades gestoras de la seguridad Social en Catalunya; y los servicios sanitarios y asistenciales que podía crear y gestionar la Generalitat de Catalunya, cuyos presupuestos podían y debían ser incluidos en los presupuestos generales de la Generalitat.⁷⁸⁶

⁷⁸⁴ Art. 9 del *Projecte de llei d'Administració Institucional de la Sanitat, Assistència i Serveis Socials de Catalunya*, BOPC núm.108, 6 de diciembre de 1982.

⁷⁸⁵ Véase la intervención del diputado socialista García en el debate de aprobación de la ley. En: DSPC-P, núms. 72 y 73.1, 29 de junio de 1983, pp.4330-4331.

⁷⁸⁶ En palabras del mismo ex-conseller Espasa: "La nostra posició parteix de la preocupació que, per aquesta via, s'estigui avançant en la deslaborització de la Seguretat Social, s'estigui obrint alguna porta, voluntàriament o involuntària (...) a la possible deslaborització, dessindicalització de la Seguretat Social i, per tant de la seva privatització (...). Nosaltres estem i hem estat per un sistema universal de Seguretat Social, sobretot en els aspectes sanitaris (...) però això només es podrà fer ben fet quan, prèviament, els recursos de la Seguretat Social siguin no d'origen social, és a dir, no de cotitzacions de treballadors i empresaris, sinó d'origen fiscal. Mentre no es produeixi aquest canvi fonamental i qualitatiu, mesclar els recursos de la Seguretat Social amb els recursos fiscals, és, d'alguna manera, (...) contribuir que aquests recursos puguin desafectar-se dels seus originals i legítims detentors i controladors, les parts socials que contribueixen a la formació d'aquests recursos, treballadors i empresaris". En: DSPC-P, núms. 72 y 73.1, 29 de junio de 1983, p.4353.

El segundo punto de desacuerdo entre las fuerzas políticas era representado por los mecanismos de participación. Si bien el art. 7 del texto presentado hacía referencia a la participación democrática de trabajadores y empresarios en la gestión de los servicios sanitarios catalanes – así como, por otra parte preveía el art. 17.5 del estatuto de autonomía⁷⁸⁷ –, la norma no iba mucho más allá de una simple mención de principios.

Aquí también tanto el PSC como el PSUC y incluso ERC presentaron propuestas de modificación. Si el PSC se conformaba con la mención explícita de la igualdad cuantitativa de los representantes de los sindicatos, de los empresarios y de los representantes de la administración (allí donde la ley omitía cualquier referencia cuantitativa) y ERC proponía la inclusión orgánica en los mecanismos de participación de los representantes de los colegios profesionales, el PSUC iba mucho más allá y articulaba una propuesta completa y detallada. En este sentido, los comunistas catalanes proponían la creación de unos Consejos Generales del ICS y del ICASS ambos presididos por el Conseller de Sanitat i Assistència Social y integrados por 12 representantes sindicales, 12 miembros designados por las organizaciones empresariales y finalmente 11 representantes de la administración pública (que serían 12 con el Conseller). Los Consejos tendrían función de control y vigilancia sobre la gestión de las dos entidades gestoras creadas por la ley.

Finalmente, sobre el primer punto de desacuerdo - naturaleza de las dos entidades creadas y tratamiento presupuestario – aunque acabó ocupando gran parte del debate en aula, no se produjeron modificaciones. El ICS y el ICASS serían finalmente entidades gestoras de la Seguridad Social en Catalunya y sus presupuestos, aunque de manera reconocible, serían incluidos en los presupuestos generales⁷⁸⁸. Esto, en opinión del gobierno, no sólo no vulneraba la normativa estatal sino que al contrario representaría un paso decisivo hacia la necesaria “autonomización” de la Seguridad Social ya que ésta, por lo referente a los servicios transferidos, pasaba a depender claramente de las instituciones autonómicas.⁷⁸⁹

Cuanto al segundo punto de desacuerdo, el debate en parlamento permitió la introducción de una regulación clara y detallada de los mecanismos de participación que como se vio, era absente en el texto de partida. Así se creaban los Consejos Generales del ICS y del ICASS, integrados por 13 representantes por cada parte implicada (sindicatos, organizaciones de

⁷⁸⁷ Según el art. 17.5 del Estatuto de Autonomía: “La Generalitat de Catalunya ajustarà l'exercici de les competències que assumeixi en matèria de sanitat i de seguretat social a criteris de participació democràtica de tots els interessats, així com dels sindicats de treballadors i associacions empresarials en els termes que la llei establirà”.

⁷⁸⁸ Art.9 Llei 12/1983, de 14 de juliol, *d'administració institucional de la sanitat, i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya*.

⁷⁸⁹ Véase la intervención del diputado convergente Joan Colomines i Puig en el debate de aprobación de la ley. En: DSPC-P, núms. 72 y 73.1, 29 de junio de 1983, p.4330-4331.

empresarios y administración pública) que no sólo cumplirían con funciones de control y vigilancia de los dos institutos sino que además tendrían un papel centrar en la elaboración de los criterios de actuación de las dos entidades y incluso en la formulación de los presupuestos anuales. Además, la ley creaba también las *Comissions Executives Territorials*, órganos más reducidos de participación que vigilarían la aplicación de los acuerdos tomados en sede de Consells Generals en los distintos ámbitos territoriales⁷⁹⁰.

Substancialmente, si se hace excepción por la implementación de los mecanismos de participación, la ley elaborada por el Consell Executiu, no obstante hubiera tardado más de un año y medio para cumplir con su iter parlamentario, había llegado a su aprobación prácticamente inmutada.

En realidad, analizando el planteamiento general y los contenidos concretos de la ley, se había tratado de una medida legislativa de carácter más funcional que programático, orientada únicamente a proporcionar unos mecanismos legales que ampararan las líneas políticas y de gestión que el ejecutivo había ya emprendido a partir de 1981⁷⁹¹. Un instrumento que ratificaba *a posteriori* las tendencias ya fijadas a partir de la promulgación de la orden de acreditación de 1981. Sin embargo este planteamiento se debiera en parte al hecho de que todavía faltaba (y faltará hasta 1986) una normativa básica de nivel estatal en materia sanitaria. Por otra parte pero, en la elección de remitir al parlamento un texto que sólo y únicamente tocaba los aspectos organizativos considerados *indispensables*, se podía entrever una cierta voluntad por parte del ejecutivo catalán de dejar para la acción ejecutiva un amplio margen de maniobra que permitiera actuar con rapidez, flexibilidad y autonomía. Esta será la razón por la cual, por ejemplo, en la ley aprobada en el verano de 1983, no se hará mención de la estructura territorial de la administración sanitaria.

La división será realizada por parte del Consell Executiu, por vía reglamentaria, a finales de 1983⁷⁹², utilizando en buena parte⁷⁹³ los criterios analíticos introducidos por el Mapa de

⁷⁹⁰ Art.7 Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat, i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya.

⁷⁹¹ Así lo declaraba explícitamente el diputado de CiU Joan Colomines i Puig al final del debate de aprobación de la ley: "Catalunya, que sempre ha estat avançada en la previsió, recull l'esperit del que representa o ha de representar aquest bé social [la sanidad N.d.R] que, en definitiva, ja és una conquesta, i que no solament no podem perdre, sinó que hem de fer més eficaç. I l'única manera de ser-ho és organitzar-nos, que és el que fa aquesta llei, tot simplement, no fa altra cosa: organitzar-nos. No canvia models, però és ben possible que només amb una organització adequada i sota el control de la Generalitat tot sembli diferent, és a dir, tot canvi". En: DSPC-P, núms. 72 y 73.1, 29 de junio de 1983, p. 4355.

⁷⁹² Decreto 572/1983, 15 de diciembre de 1983.

⁷⁹³ Así, por ejemplo los tres niveles de complejidad individuados por el Mapa Sanitario de 1979, pasaban a ser cuatro.

1979 pero reduciendo de 12 a 8 las unidades que el documento de 1979 había llamado *Àrees de Salut*, que pasarían a denominarse *Àrees de Gestió* del ICS.⁷⁹⁴

En la primavera de 1985, también a través de un decreto se iniciaría la reforma de los centros de atención primaria, que, como se vio, habían sido hasta la fecha en su enorme mayoría de titularidad y gestión directa de la Seguridad Social y, por lo tanto, habían sido traspasados al ICS.

La intención del ejecutivo era, en este importante campo, intentar incidir sobre dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el ejecutivo se comprometía a aumentar la eficacia, la dotación financiera y de capital humano de estos centros, valorizando la adopción de nuevas y más modernas técnicas de organización del trabajo y de estructura administrativa. Y, en segundo lugar, la Generalitat empezaba aquí la larga, dura y costosa *batalla* para la extensión de la cobertura de estos centros a la totalidad de la población catalana, a través de la potenciación y la reorganización de los centros existentes y la creación de nuevos centros.⁷⁹⁵

Pero al lado de la preocupación para la reorganización de la atención primaria, el Govern tomaría medidas también en el campo de la dotación hospitalaria. Así, en julio de 1985, creaba - también por decreto⁷⁹⁶ - la *Xarxa Hospitalària de Utilització Pública* (XHUP), la red que integraría en una sola estructura funcional la totalidad de los hospitales gestionados directamente por el ICS y los hospitales municipales, provinciales y privados que, dentro de

⁷⁹⁴ Las Áreas serían finalmente: Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre, Girona, Costa de Ponent, Barcelonés Nord i Maresme, Centre y Barcelona Ciutat.

⁷⁹⁵ La *Reforma de la Atenció Primària* (RAP), empezada con el decreto 84/1985, del 21 de marzo, constituyó una de los más ambiciosos proyectos puestos en marcha por la administración catalana de la sanidad y se basaba sobre cinco principios básicos: equidad y igualdad en el acceso a la sanidad; prevención por delante de curación; participación ciudadana; cooperación multisectorial; centralidad de las estructuras de atención primaria. La reforma preveía una reestructuración de la misma organización del trabajo de los profesionales médicos, que, agrupados en Equipos de Atención Primaria estables, deberían dedicarse a tiempo completo a esta modalidad asistencial, en vez de poder compaginar el trabajo hospitalario con las horas de consulta en ambulatorio. El decreto preveía que la incorporación a los centros de atención primaria *reformados* por parte de los profesionales médicos fuera voluntaria. Esta circunstancia hizo que a finales de los años noventa sólo un poco más de la mitad de los centros de atención primaria existentes hubiesen adoptado los criterios previstos por la reforma. Véase: E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema sanitari català* Tesis Doctoral UB 2000, pp.137-142 (<http://www.tdcat.cesca.es/TDCAT-0411102-100917/>)

⁷⁹⁶ Decreto 202/1985, de 15 de julio de 1985. El decreto preveía unas condiciones mínimas con las cuales las estructuras hospitalarias tenían obligatoriamente que cumplir para poder integrarse en la XHUP. Estas eran: estar previstos en el mapa sanitario; haber obtenido la acreditación para ser concertado; firmar un convenio con el ICS; comprometerse a adaptar el plan de compras y el sistema de contabilidad a un estándar fijado por el DSSS; suministrar los datos relativos a la gestión pedidos por el DSSS; facilitar la transmisión de los datos de las personas atendidas a la autoridad sanitaria; desarrollar una unidad de control interna de la calidad según las indicaciones proporcionadas por la autoridad sanitaria; facilitar la realización de una auditoria anual según las directrices fijadas por el Departament d'Economia; presentar un plan de actividad cada tres años que incluyera previsiones detalladas en materia de recursos humanos e inversiones. Véase E. SARRIAS RAMIS: *El manage care...* ob.cit p.120.

las líneas fijadas en el *Pla de Salut*, entretenían relaciones estables de concierto con el Departament de Sanitat y completarían la oferta hospitalaria pública.

Hospitales integrados en la XHUP en el momento de su constitución según titularidad. (1985)

	ICS	Munic.	Diput.	Priv. S/lucro	Benéfico/Part.	Iglesia	Cruz Roja	Min. Educa. y Ciencia	Priv. c/lucro	Tot
Área 1 Lleida	1	1	1	2						5
Área 2 Tarragona	1	1				1	1			4
Área 3 Tortosa										
Área 4 Girona	1	1	1		4				1	7
Área 5 Costa de Ponent	1	1		4	2	1	1			10
Área 6 Barcelonés Nord i Maresme	1	2		1	2					6
Área 7 Centre		1		6	5	2				14
Área 8 Barcelona Ciutat	2	2	1	1	5		1	1		13

Fuente: E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema sanitari català* Tesi Doctoral UB 2000, p.121-123

Paralelamente, el gobierno empezaría un largo proceso de reconversión de los hospitales en el cual participarían, a través de la constitución de numerosos consorcios, la mayoría de las instituciones locales catalanas. El proceso de reconversión interesaría todos los hospitales integrados en la XHUP independientemente de su titularidad, y tendría como objetivo principal la distribución equitativa de los recursos hospitalarios en las nuevas 8 áreas de gestión del ICS⁷⁹⁷.

⁷⁹⁷ El compromiso de la administración autonómica con la consolidación de la XHUP y su viabilidad económica queda reflejado en el porcentaje creciente del presupuesto de la autoridad sanitaria dedicado a los contratos con proveedores diferentes del ICS: en 1985, la autoridad sanitaria dedicaba un 21% de su presupuesto total a la contratación de proveedores hospitalarios diferentes del ICS, en 1995, el porcentaje ascenderá al 33,5%. Sin embargo, el incremento de la financiación a estos centros no se traducirá en un aumento de la actividad y de los recursos físicos y humanos de estas estructuras, que, más o menos se mantendrán constante a lo largo de los años. Posiblemente, como subraya R. Gallego, la inyección financiera realizada a partir de 1985 en favor de las estructuras hospitalarias no pertenecientes al ICS pero sí encuadradas en la XHUP, constituyó una forma de paliar la subfinanciación sufrida por estos hospitales - que en épocas anteriores en su mayoría habían sido contratados por la Seguridad Social - para favorecer su integración en un plan de igualdad en la red pública. Véase R. GALLEGU: "La política sanitària catalana: la construcció d'un sistema universal de provisió pluralista" en J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, UB-UAB, Barcelona: 2001 p.152.

La creación de la XHUP, en definitiva, había representado la sanción reglamentaria de una realidad ya existente. Con este instrumento se institucionalizaba y se daba coherencia y seguridad normativa al modelo de provisión hospitalaria mixta que se había afirmado en los años anteriores.

Como se vio, no obstante se fuera todavía a la espera de una normativa básica de carácter estatal, entre 1981 y 1986 ya se habían sentado de manera inequívoca las características de lo que el gobierno quería que fuera el modelo sanitario catalán.

Las actuaciones más importantes se habían llevado a cabo a través de medidas reglamentarias y cuando la discusión había llegado en parlamento — como en el caso de la ley de 1983 — la oposición aunque había manifestado su contrariedad con respecto a más de una cuestión, no se había opuesto al gobierno de manera frontal, o, como mínimo no lo había hecho en los aspectos centrales que definían el modelo. Por un lado la implicación de los dos mayores partidos de oposición en las políticas sanitarias del gobierno a través de la integración de las estructuras sanitarias municipales y provinciales y de las asociaciones de profesionales ligados a las fuerzas de oposición,⁷⁹⁸ y, por el otro, la constatación compartida por todas las fuerzas políticas de que la elección del sistema de provisión mixta era de alguna manera una elección obligada dada la situación sanitaria del país, habían permitido al gobierno mostrar en materia sanitaria un dinamismo y una iniciativa prácticamente ilimitada.

Ciertamente el camino recorrido por parte de la administración catalana en campo sanitario se encontraba ahora, a finales de 1985 delante de dos posibles obstáculos difíciles de superar.

Por un lado un impiadoso déficit de la administración sanitaria catalana, que ponía seriamente en peligro la viabilidad de los proyectos de reformas iniciados.

⁷⁹⁸ Las dos organizaciones en las cuales se agrupan la mayoría de proveedores hospitalarios no pertenecientes al ICS, son la *Unió Catalana de Hospitals* y el *Consorci Hospitalari de Catalunya*. La primera, fue creada a la mitad de los años 70 por los gestores hospitalarios privados. Inicialmente sus objetivos eran la coordinación de esfuerzos para la negociación de los conciertos con la Seguridad Social. De hecho, en esta primera fase la UCH asumió plenamente la función de patronal, llegando a firmar acuerdos con los sindicatos, la administración sanitaria y las otras asociaciones del sector. En un segundo momento, amplió sus funciones a la tutela y conservación del patrimonio hospitalario y a la experimentación de nuevas formas de gestión. A partir de 1985, con una parte de sus afiliados integrados en la XHUP comenzó a representar uno de los más importantes interlocutores del Departament de Sanitat. El *Consorci Hospitalari de Catalunya*, en cambio, nació en 1983 de la asociación de los gestores de las estructuras sanitarias públicas y semipúblicas dependientes de las administraciones locales. Comprometido con la idea de una profunda descentralización de los servicios hospitalarios, el CHC ha sido históricamente cercano a las posiciones del PSC, el partido que históricamente ha ostentado un claro predominio en el mapa electoral municipal de Catalunya y sobre todo ha gobernado y gobierna las mayores ciudades catalanas. Con todos sus miembros integrados en la XHUP fue, a partir de 1985, un interlocutor imprescindible del Departament de Sanitat. Véase R. GALLEGU: "La política sanitària catalana: la construcció d'un sistema universal de provisió pluralista" en J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i*

Y, por el otro, el anuncio, por parte del gobierno socialista de la voluntad de redactar una nueva ley básica de la sanidad, que hubiera podido ser contradictoria con cuanto hasta el momento se había realizado en este campo en Catalunya.

Cuanto a primera cuestión, si bien tanto el gobierno central, como la Generalitat, como finalmente la oposición socialista catalana se mostraban de acuerdo en reconocer la existencia de un déficit heredado de la deficiente financiación y inversión en el campo sanitario del Estado en Catalunya que se remontaba prácticamente al momento de la misma institución de la Seguridad Social en la posguerra, no todos los actores implicados parecían estar de acuerdo sobre la entidad del déficit en cuestión, sobre las razones que habían llevado a su drástico empeoramiento en el trienio 1981-1983, y sobre todo sobre la cantidad que el estado podía y debía abonar a fin de poder poner remedio a la situación.

Sobre la entidad exacta del déficit – en concreto sobre al que se había generado a lo largo de los últimos tres años – prácticamente, a lo largo de los varios meses en que duró la polémica no hubo manera de concretar una cifra, que, según las declaraciones de las diferentes partes, oscilaba entre los 11000 y los 55000 millones de pesetas.

Sobre las razones que habían llevado al empeoramiento drástico de la situación financiera de la sanidad catalana entre 1980 y 1985 tampoco, como es por otra parte comprensible, hubo similitudes de juicio. Si por el gobierno central se trataba del resultado de una negociación conducida *a la baja* por parte del gobierno autonómico con el gobierno central de UCD en el momento de recibir las transferencias en 1981, por el gobierno de Pujol se trataba de la natural y comprensible consecuencia de un agravio histórico complicado por las muchas y necesarias reformas e inversiones que el ejecutivo autonómico había emprendido en los últimos años, que había comportado, entre otras cosas, la asunción por parte de la administración del grave déficit de los hospitales privados integrados en la red de utilización pública. Finalmente, por la oposición del PSC, se trataba del fruto de la falta de una política sanitaria clara y coherente y de la mala gestión – sobre todo en referencia a la firma de conciertos con las estructuras privadas, considerados caros y ineficientes – del Conseller de Sanitat J. Laporte⁷⁹⁹.

polítiques públiques a Catalunya (1980-2000), UB-UAB, Barcelona: 2001 pp.142-145 y E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema*. cit, p. 123.

⁷⁹⁹ El Conseller de Economia i Finances Josep Maria Cullerá cifraba el déficit en 11000 de ptas, y el Conseller de Sanitat Josep Laporte alegaba como causa el hecho de que “hay poco dinero y está mal repartido” y que existía una “mala infraestructura de la sanidad pública, puesto que, históricamente, la Administración Central ha invertido poco y mal en Catalunya”. El diputado del PSC Lluís Armet situaba la cantidad en torno los 39000 millones de pesetas, fruto – en su opinión – sólo en un 10% de la falta de financiación den los últimos años, y, en su mayoría, de la falta de un modelo sanitario coherente y económicamente sostenible. Finalmente, el Ministro Ernest Lluch elevaba la cifra a los 55000 y advertía que cualquier acuerdo entre la Generalitat y el gobierno central no solucionaría los problemas de déficit y que la administración autonómica debía plantearse

Después de una polémica política durada meses que ocupó a menudo las páginas de los periódicos durante buena parte de 1985, en febrero de 1986, el ejecutivo autonómico llegó a un acuerdo con el ministro de Sanidad Ernest Lluch que preveía una financiación de 20000 millones de pesetas destinados a hacer frente a las necesidades más inmediatas de la sanidad catalana (sobre todo se trataba de los pagos atrasados a proveedores). El acuerdo contemplaba también los criterios de financiación para el año en curso. En 1986 la Generalitat recibiría el equivalente al 16,2% del presupuesto anual de la Seguridad Social, un 0,6% más del porcentaje de población catalana con respecto a la española, que se situaba, por aquellas fechas, en torno al 15,6%. No obstante los representantes de la Generalitat habían inicialmente pedido un 17,1% - como compensación para el déficit acumulado pero también para poder financiar el *surplus* de actividad de varias estructuras sanitarias catalanas que recibían pacientes procedentes de todo el estado -, finalmente aceptaron la oferta del gobierno al cual reconocían la voluntad de superación del agravio histórico de financiación sanitaria sufrido por Catalunya.⁸⁰⁰

Cuanto a la segunda cuestión - la redacción de la normativa estatal básica en materia sanitaria - si bien el proyecto llegó en aula en la primavera de 1985, tardó más de un año en aprobarse. Los puntos posiblemente más conflictivos de la ley fueron justamente los relativos a los aspectos autonómicos (el papel de la alta inspección, el alcance de la planificación sanitaria procedente del ejecutivo central, la reglamentación relativa a los conciertos...).

Los diputados nacionalistas vascos y catalanes en un primer momento presentaron enmiendas a la totalidad y se mostraron extremadamente críticos con el proyecto, que incluso, por parte de algún diputado catalán, fue bautizado como "LOAPA sanitaria".⁸⁰¹ Pero pese al rechazo inicial, a lo largo de los meses el gobierno central consiguió rebajar el tono de las críticas nacionalistas introduciendo algunas modificaciones de una cierta importancia y favoreciendo el acuerdo más que con los grupos parlamentarios de CiU y del PNV, con los propios ejecutivos autonómicos vasco y catalán.

seriamente la emisión de nueva deuda pública o el establecimiento de nuevos impuestos. Véase *La Vanguardia*, 1 de julio de 1985 y *El Correo Catalán* 24 de octubre de 1985.

⁸⁰⁰ La Generalitat consideró el acuerdo como una demostración de la validez de sus argumentos. Así, el Conseller Laporte declaraba a la prensa que la transferencia había sido muy importante "porque demuestra que no es cierto que los problemas de la sanidad catalana se deban a la mala gestión o a la mala administración de su Gobierno, sino a la falta de una financiación suficiente por parte de la Administración central, como yo siempre he sostenido". Véase *El País*, 22 de febrero de 1986.

⁸⁰¹ El Conseller Laporte declaraba al respecto, en víspera del primer debate sobre sanidad en la cámara catalana: "Si [la ley N.d.R.] no sale muy modificada de las Cortes, el próximo debate sanitario del Parlament, será el primero y el último que haremos, porque la Generalitat se habrá quedado prácticamente sin competencias en sanidad" y añadía sarcásticamente "con un poco de suerte, nos quedaría la posibilidad de decidir sobre el color de los zapatos de las enfermeras". Véase *La Vanguardia*, 2 de octubre de 1985.

Finalmente, con la Ley General de Sanidad (LEGSA)⁸⁰², se creaba en el ámbito estatal un nuevo modelo sanitario que adoptaba las características de un Sistema Nacional de Salud, formado por los servicios sanitarios de todas las comunidades autónomas, los ya constituidos como en el caso de Catalunya, y los que la misma ley emplazaba a constituir. La LEGSA adoptaba el compromiso de la universalización de la cobertura sanitaria y de la abolición progresiva de la financiación contributiva del sistema sanitario, optando definitivamente por la financiación a cargo de los presupuestos generales del estado, medida que finalmente se empezó a aplicar a partir de 1988.

Fuentes de financiación del sistema sanitario en el estado español 1986-1997. En %

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Transferencias	23.77	24.72	25.15	70.07	68.77	67.80	69.04	68.75	70.23	77.25	82.82	91.85
Cotizaciones	74.27	69.93	69.60	27.22	27.21	27.22	27.22	27.96	27.12	20.43	15.11	5.98
Copago	0.00	0.00	0.00	2.04	2.67	2.48	2.47	2.16	1.65	1.92	1.76	1.93
Otros	1.96	5.35	5.25	0.67	1.35	2.50	1.27	1.13	1.00	0.40	0.31	0.24
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: M. MENEGUZZO et al: "La regionalizzazione dei sistemi sanitari: l'analisi del caso spagnolo" en: *La sanità tra stato e mercato. Convegno Nazionale AIES*, Padova: 2000.

Por otra parte, desde un punto de vista organizativo, se optaba por la expansión de la red sanitaria de titularidad y provisión pública favoreciendo la absorción por parte del INSALUD de los centros sanitarios públicos pertenecientes a las administraciones locales y reservando para la concertación con estructuras privadas un papel absolutamente residual, complementario y sujeto a controles y condiciones extremadamente concretas.

Finalmente, la ley preveía un drástico programa de refuerzo de la atención primaria, considerada a partir de entonces como la puerta de entrada a todo el sistema sanitario. En este cuadro las estructuras sanitarias - tanto hospitalarias como de atención primaria -, serían organizadas en el territorio según unidades de intervención y asistencia integrada llamadas *Áreas de Salud* y los centros no gozarían de personalidad jurídica propia sino que estarían jerárquicamente integrados en la administración sanitaria, de la cual iban a constituir unidades de gasto.

Pero la negociación parlamentaria, en la cual los diputados de Minoría Catalana jugaron un papel de primera relevancia, había conseguido que la ley contemplara algunas excepciones importantes y explícitas. Si se seguían considerando como básicas y aplicables a todas las comunidades las normas relativas a los objetivos generales, se consideraban finalmente

⁸⁰² Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

supletorias todas las normas que regulaban los aspectos funcionales del sistema en el caso en que éstos hubieran sido regulados por normativas aprobadas por las comunidades que ya habían recibido las competencias en materia de sanidad (Catalunya en 1981, y Andalucía, en 1984). En concreto, si se consideraba básico el principio de organización en Áreas de Salud, la ley eximía las comunidades que ya hubiesen adoptado normativa en materia de organización sanitaria de la aplicación de las detalladas normas contenidas en la LEGSA que concretamente regulaban el funcionamiento de estas estructuras descentradas.

La misma excepción se aplicaba a las normas relativas a la regulación de los convenios con estructuras privadas y en parte también a los poderes de inspección atribuidos al estado.⁸⁰³

Así, mientras la Generalitat asumía plenamente los objetivos de universalización, gratuidad de las prestaciones, y potenciación y reforma de la asistencia primaria, se encontraba en la posición de poder mantener intacta su diversidad con respecto a la dimensión organizativa de los servicios.

Y si en el momento en que se aprobó la ley en las Cortes siguieron las críticas nacionalistas a las "amenazas" a las competencias autonómicas representadas por alguno que otro aspecto de la ley, en realidad, ésta, en la forma en que había sido finalmente aprobada, había comportado la superación del obstáculo posiblemente más grande que hubiera podido eventualmente poner en peligro la consolidación definitiva del modelo sanitario construido en Catalunya a partir de 1980. La aprobación de la LEGSA en 1986, en otras palabras, representaba el fin de aquel vacío jurídico que mientras había permitido el desarrollo en plena autonomía de un modelo diferenciado hubiera podido también repentinamente llevar a su desaparición.

Así, entre 1987 y 1988, la Conselleria de Sanidad preparaba un primer borrador para un proyecto de ley que diera finalmente, por lo que se refería al ámbito catalán, desarrollo legislativo a la LEGSA. El texto, que provocó varias polémicas, no se llegó ni a discutir en ese momento, y el Conseller Laporte dimitiría para dejar espacio en el cargo a Xavier Trias, dirigente que históricamente había tenido mejores relaciones con la oposición.

⁸⁰³ Según el art.2.2 de la LEGSA: "Esta Ley tendrá la condición de norma básica en el sentido previsto en el artículo 149.1.16 de la Constitución y será de aplicación a todo el territorio del Estado, excepto los artículos 31, apartado 1, letras b) y c), y 57 a 69, que constituirán derecho supletorio en aquellas Comunidades Autónomas que hayan dictado normas aplicables a la materia que en dichos preceptos se regula". Cuanto al artículo 31.1 b) y c), este se refería a la potestad, por parte de la administración sanitaria estatal de "proceder a las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo" y de "tomar o sacar muestras, en orden a la comprobación del cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en las disposiciones para su desarrollo". Cuanto a los artículos 57-69, éstos tenían como objeto la estructura y las funciones de las Áreas de Salud y las normas relativas a los convenios con las estructuras sanitarias privadas. Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*.

En este caso, los episodios de mayor fricción entre gobierno y oposición se habían registrado con el PSC, que, fuerte del modelo organizativo que se había finalmente aprobado en el ámbito estatal, conducía una verdadera batalla para introducir también en Catalunya algunos elementos – como por ejemplo una reducción y un mayor control de los conciertos con estructuras privadas y un papel más relevantes de los ayuntamientos en los mecanismos de decisión de las Áreas de Salud – que constituían el núcleo del modelo que el PSOE había plasmado con la LEGSA.

Si los contrastes existentes fundamentalmente entre las dos fuerzas mayoritarias del país habían paralizado una iniciativa legislativa que a más de dos años de la aprobación de la LEGSA aparecía ahora como indispensable,⁸⁰⁴ en la vertiente ejecutiva el gobierno autonómico no había renunciado a desarrollar una acción incisiva. Es más, parecía querer dar un paso más, también en este caso por la vía reglamentaria, en el desarrollo de un modelo sanitario todavía más diferente y autónomo. Se creaba así en 1989 la *Direcció General de Recursos Econòmics de la Seguretat Social* (DGRESS). La nueva estructura centralizaría las funciones financieras del Departament de Sanitat y se configuraría como el único organismo deputado a obtener, administrar y gastar el dinero público destinado a la sanidad. Paralelamente se iniciaba también una profunda reorganización del ICS, que potenciaría progresivamente su perfil de mero proveedor de servicios sanitarios en detrimento de su perfil administrativo.

Empezaba así aquel proceso de separación entre financiación y provisión de servicios que caracterizará el futuro desarrollo del modelo sanitario catalán y que, en buena parte, se había ido paulatinamente gestando desde 1981.

Así, un único financiador y comprador público, representado por la DGRESS, adquiriría servicios sanitarios tanto de titularidad pública (es decir, prestados por el ICS) como privados – sólo hace falta pensar, en este sentido, a los conciertos con los hospitales de la XHUP-.

Lejos de ser una mera reestructuración burocrática, la creación de la DGRESS y la lenta pero profunda transformación del ICS – de gestor a productor de servicios, al par de los otros, de diferente procedencia, integrados de una u de otra forma en la red pública –, representaba a la práctica el inicio de una verdadera transformación en la misma concepción del papel de la administración en la gestión y sobre todo en la prestación de servicios públicos básicos. La administración pasaba, en esta nueva concepción (que más

⁸⁰⁴ La necesidad de la discusión y de la aprobación de una normativa general en materia era reconocida por todos los grupos políticos y incluso el PSC llegó a presentar una proposición de ley en abril de 1989, que fue rechazada con los votos en contra de CiU.

tarde recibirá el nombre científico de “nueva gestión pública”⁸⁰⁵ definitivamente a ser financiadora, controladora y garante de la universalización de los servicios sanitarios pero dejaría a las dinámicas autónomas de un mercado mixto de competencia regulada y planificada el cometido de proporcionar prácticamente los servicios a los ciudadanos.

La apuesta de la Generalitat había sido otra vez atrevida y realizada con rapidez y autonomía. Ahora, a través de la presentación de un nuevo proyecto de Ley de Ordenación Sanitaria - que justo en el otoño de 1989 entraba en la cámara catalana para ser discutido - el Consell Executiu hacía el paso decisivo para intentar institucionalizar definitivamente el modelo sanitario que había conseguido construir a lo largo de toda la década anterior. Se verá como y cuanto, en aquella sede, las distintas fuerzas políticas serán capaces de modificar, integrar o limitar la iniciativa emprendida por el ejecutivo encabezado por Jordi Pujol.

6.3 La institucionalización del modelo: el debate y la aprobación de la *Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya*.

Así como había ocurrido en el caso de la Ley de Administración Institucional de la Sanidad, aprobada en 1983, en el caso de la *Llei d'Ordenació Sanitària de Catalunya*, fue el ejecutivo quien redactó el texto del proyecto de ley que llegaba en parlamento en el verano de 1989⁸⁰⁶.

El proyecto, concebido como una consecuencia natural de la aprobación de la LEGSA cuatro años antes, hacía hincapié fundamentalmente en dos aspectos fundamentales: la cristalización definitiva del modelo de provisión mixta como instrumento de universalización de la cobertura sanitaria, y la reorganización territorial y institucional de los servicios sanitarios catalanes.

⁸⁰⁵ La comunidad académica ha definido como Nueva Gestión Pública (NGP) las reformas del sector público llevadas a cabo entre finales de los años 80 y la mitad de los años 90 en la mayoría de los países europeos occidentales. La NGP se caracterizó por una nueva concepción del papel de la administración pública en la prestación y en la gestión de los servicios públicos a la ciudadanía. Una de las más importantes características de la NGP es la separación entre los roles de comprador y proveedor en el sector público y la consecuente introducción del instrumento del contrato. Mientras que en el modelo tradicional estos dos roles son asignados en la misma organización, la NGP postula la reconfiguración de las estructuras institucionales en función de una neta separación de las funciones. La función de financiación quedaría en manos de la administración pública, mientras que se liberalizaría la función de provisión. En este cuadro, proveedores públicos y privados competirían para la consecución del contrato de provisión en un mercado regulado por la administración pública. R. GALLEGU: “la política sanitària catalana: la construcció d'un sistema universal de provisió pluralista” en J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, UB-UAB, Barcelona: 2001 p.137 y, más en general, B. OLÍAS de LIMA: *La Nueva Gestión Pública* Prentice Hall, Madrid: 2001.

⁸⁰⁶ BOPC núm.78, 5 de junio de 1989.

Cuanto al primer aspecto, la solución elegida por el ejecutivo catalán, preveía la creación del *Servei Català de la Salut*, un organismo que constituiría el ente de planificación, financiación, evaluación y compras de los servicios sanitarios. El SCS, adscrito al Departament de Sanitat, era concebido como un ente público, integrado por todos los centros sanitarios públicos y de cobertura pública – es decir, concertados establemente – operantes en Catalunya.

La utilización de la fórmula “ente público”, por parte del proyecto nacionalista, en vez de la fórmula “organismo autónomo”, no era evidentemente una casualidad. Como se vio ya en ocasión de la discusión de la ley de 1983, un organismo autónomo quedaba sujeto a la rigidez funcional – y, todo sea dicho, también a los controles – derivada de los mecanismos propios del derecho administrativo. Al contrario, un “ente público”, por su configuración jurídica, se podría regir por las normas del derecho privado y tendría la posibilidad de implementar fórmulas de gestión múltiples. Así, el SCS podía legalmente gestionar directamente, indirectamente o de forma compartida los servicios sanitarios bajo su control, facilitando la introducción de criterios de gestión empresarial en la administración de la sanidad pública.

El proyecto contemplaba no sólo que el SCS pudiera realizar conciertos con estructuras privadas, sino que la misma configuración del SCS como ente público posibilitaba ya orgánicamente aquella separación entre administración y gestión que la creación de la DGRESS y la transformación del ICS en 1989 habían sólo contribuido a empezar.

Finalmente, siguiendo la tradición ya inaugurada con la ley de 1983, el SCS, contaría con un órgano de participación, el *Consell Català de la Salut*, integrado por representantes de la administración, de las corporaciones locales, de los sindicatos y de los empresarios operantes en el mundo sanitario, a los cuales se añadían – único caso en todo el territorio del estado español – representantes también de los consumidores y usuarios y de los profesionales médicos. El *Consell Català de la Salut* desarrollaría funciones de vigilancia, control y evaluación.

Cuanto a la cuestión de la reorganización territorial y funcional del sistema, siguiendo los principios básicos de descentralización que la LEGSA había instituido para el conjunto de la administración sanitaria, el proyecto creaba siete *Regions Sanitàries* que, a la práctica desarrollarían las funciones que la LEGSA había diseñado para las Áreas de Salud.

Cada *Regió Sanitària* contaría con un *Consell de Direcció* – integrado por representantes de la administración autonómica y, en menor medida, de la administración local – un gestor y con órganos de participación contruidos de manera similar al *Consell Català de la Salut*.

El íter legislativo del proyecto presentado por el gobierno nacionalista, como ya se ha avanzado, fue todo menos que rápido y falto de obstáculos.

En diciembre de 1989 finalizaba el plazo de presentación de enmiendas: de los seis grupos parlamentarios presentes en la cámara catalana, cinco – excepto, evidentemente, el grupo de CiU – presentaban enmiendas a la totalidad y pedían el retiro del proyecto. Además, PSC y IC acompañaban su petición de retiro con sendos textos alternativos.⁸⁰⁷

Los puntos más conflictivos, sobre todo con relación a las posiciones expresadas por los dos mayores partidos de izquierda, eran fundamentalmente cuatro.

En primer lugar, la misma concepción de la ley, que, sobre todo los socialistas, querían fuera una verdadera Ley de Salud y no sólo una Ley de Ordenación Sanitaria. Lejos de ser una mera cuestión semántica, detrás de la dura oposición del PSC se podía entrever una cierta crítica no sólo o al proyecto en discusión, sino a toda la manera en que, a lo largo de los años, el ejecutivo había planteado la política sanitaria. Según los representantes socialistas, la elección de *reducir* el momento legislativo de la política sanitaria a una mera medida de ordenación, constituía una manera grave de desaprovechar las posibilidades que el estatuto – y la LEGSA – dejaban en manos de las instituciones autonómicas y, en particular, a aquellas que representaban la globalidad de los intereses de los ciudadanos catalanes, o sea, el Parlament⁸⁰⁸.

En segundo lugar, la naturaleza del SCS, es decir, si el nuevo órgano sería un organismo autónomo de la Generalitat, como pedían en sus textos alternativos tanto el PSC como Iniciativa per Catalunya, o al contrario, como sostenía el gobierno, éste debería ser un ente público. La diferencia, como ya se vio, atañía al tipo de tratamiento jurídico asignado a las dos figuras. En el caso del organismo autónomo éste debería estar sometido a las normas de derecho administrativo, mientras que en el caso en que el SCS fuera definitivamente un ente público, éste podría estar sometido a las normas del derecho privado. En opinión del gobierno, la segunda fórmula se configuraba como más propia del desarrollo que había tenido el sistema sanitario catalán. Históricamente, sin dejar nunca de tener como objetivo prioritario la cobertura sanitaria universal y gratuita, el sistema inaugurado en 1981 y perfeccionado a lo largo de los años, había sido caracterizado por una cierta pluralidad en las formas de gestión que sólo era posible mantener y desarrollar si la forma jurídica elegida para el máximo órgano de gobierno y planificación de la sanidad catalana podía legalmente incorporar criterios de gestión propios de la cultura empresarial.

⁸⁰⁷ Los textos de las enmiendas se pueden consultar en el BOPC núm.115, 4 de diciembre de 1989.

En cambio, sobre este punto, tanto el PSC como los ecosocialistas veían en la elección hecha por el gobierno a través del texto que había presentado, un verdadero error de planteamiento. Si bien históricamente Catalunya había tenido obligatoriamente que contar con fórmulas de gestión múltiples y más ágiles dada la situación objetiva en la cual se encontraba la sanidad catalana al momento de su traspaso a las instituciones autonómicas, esta circunstancia no justificaba la peligrosa desprotección jurídica que representaba la sumisión del SCS al derecho privado con respecto a una posible progresiva privatización de la sanidad catalana.

En tercer lugar, y en evidente conexión con el punto anterior, lo que cuestionaban duramente los dos grupos de la izquierda parlamentaria era el papel de la sanidad privada en el sistema sanitario catalán y, en particular las normas que regulaban la posibilidad de realizar conciertos con estructuras privadas. El proyecto del gobierno en este sentido era extremadamente coherente con las últimas actuaciones que el ejecutivo había llevado a cabo con la creación de la DGRESS y la transformación del ICS en 1989. En la visión del ejecutivo de Jordi Pujol, era central la idea de una separación absoluta de las funciones de compra y garantía universal de los servicios sanitarios de la función práctica de provisión de los mismos servicios. En esta óptica, resultaba absolutamente coherente una cierta liberalización del mercado de los proveedores sanitarios y, al mismo tiempo una substancial equiparación entre proveedores de titularidad pública y proveedores de titularidad privada que de hecho – y, como se vio, legalmente – ignoraba la complementariedad que la LEGSA había reservado para el sector privado.

El texto socialista, como es comprensible, hacía en cambio de esta complementariedad un requisito indispensable para que la administración entablara relaciones – que se consideraban posibles y incluso necesarias – con la sanidad privada y fijaba unas normas que obligaban claramente a privilegiar la potenciación de las estructuras públicas⁸⁰⁹.

Y el texto presentado por Iniciativa per Catalunya, mientras fijaba unos criterios muy concretos para la posible inclusión en la red pública de las estructuras sanitarias privadas,⁸¹⁰

⁸⁰⁸ En este sentido, es interesante notar como el texto socialista se titulaba *Projecte de Llei de Sanitat* y tenía un título dedicado a los principios básicos de una acción sanitaria global e integrada. Véase BOPC núm.115, 4 de diciembre de 1989 p.7391.

⁸⁰⁹ Así en el art.45.2 del proyecto socialista se establecía que, en todo caso, antes de disponerse a la firma de un convenio con estructuras sanitarias privadas, la administración pública debía tener en cuenta la utilización óptima de sus estructuras. Véase BOPC núm.115, 4 de diciembre de 1989 p.7404.

⁸¹⁰ Según el art.29 del *Projecte del Servei Català de la Salut*, presentado por IC, los conciertos deberían tener una duración máxima de tres años, contener una especificación de los servicios prestados, comportar la cesión de uso de los medios inmobiliarios y técnicos de la estructura concertada al SCS durante la duración de los conciertos y aceptación de la congelación de las contrapartidas económicas en el caso en que la estructura concertada no cumpliera con sus compromisos económicos con el personal de la estructura o con la administración pública. Véase BOPC núm.115, 4 de diciembre de 1989 p.7385.

insinuaba la posibilidad de que los posibles conciertos fueran un paso previo para la asunción de la titularidad de estos centros por parte de la administración.⁸¹¹

Y, finalmente el último punto que separaba las tesis del ejecutivo de las de los grupos de la izquierda, era representado por la organización territorial y funcional del SCS. Ya se vio como la LEGSA había eximido a las comunidades que ya habían asumido competencias sanitarias y hubieran aprobado leyes de organización en materia, de la obligación de adoptar el modelo sanitario contenido en la ley, con la única excepción de la obligada existencia de las Áreas de Salud. El gobierno catalán había acotado las disposiciones legales preconizando la creación de siete *Regions Sanitàries* que, a la práctica, desarrollarían las funciones que la LEGSA había encomendado a las Áreas de Salud. Junto a las regiones, la propuesta nacionalista había preconizado la existencia de unas *Àrees Bàsiques de Salut* que se configurarían como las unidades más pequeñas y más cercanas al ciudadano y que hubieran tenido que constituir la puerta de ingreso al sistema sanitario.

Sobre este punto, tanto el PSC como IC habían expresado fuertes críticas sobre todo en mérito a la excesiva dimensión de las regiones sanitarias que, por la enorme extensión de sus confines y la cantidad de población que hubieran tenido que atender, no constituían una estructura eficiente de descentralización. La organización preconizada por el ejecutivo – en opinión de las dos fuerzas de izquierda – en contra del principio de descentralización solemnemente enunciado en el proyecto, acabaría produciendo una centralización excesiva del grueso de las decisiones, que, a la práctica reacerían todas en mano del Departament de Sanitat.

Así, el PSC proponía la constitución de un número más alto de *Àrees de Salut* (se retomaba, en el proyecto socialista, la terminología empleada por la LEGSA), que serían más pequeñas, con más poderes y en grado de mantener una conexión más eficaz con las áreas básicas de salud.

Iniciativa per Catalunya, en cambio, aceptaba la división en regiones sanitarias – aunque aconsejaba su aumento hasta llegar a las 9 unidades – y pretendía solucionar la posible falta de conexión con las áreas básicas de salud a través de la creación del *Sector Sanitari*, una

⁸¹¹ Así se podía leer en la Exposición de Motivos del texto de IC: "Cal tenir present, però, que la diversificació patrimonial actual del conjunt de les prestacions sanitàries i socials a Catalunya, la present llei ha de preveure també el finançament dels serveis assistencials que pertanyen a Patronats o Serveis Públics com els de diversos municipis de Catalunya i institucions o entitats d'interès públic i sense ànim de lucre en la seva activitat quan això es demostra de manera objectiva i tal com preveu la pròpia llei. Per aquest motiu, la llei permetrà que dins dels Pressupostos de la Generalitat aprovats pel Parlament de Catalunya i fins els límits pressupostaris es puguin finançar tots aquests serveis abans esmentats com previ pas per l'assumpció de la titularitat dels mateixos, si això és adient i possible, dins el sistema públic de prestacions sanitàries". Véase BOPC núm.115, 4 de diciembre de 1989, p.7378.

unidad intermedia que tendría el cometido de poner en comunicación las Àrees de Salut y las Àrees Bàsiques.

Por otra parte, los dos grupos de la izquierda parlamentaria consideraban la descentralización imaginada por el proyecto del gobierno como insuficiente también desde el punto de vista de las competencias asignadas a las unidades descentradas. Así, acusaban el Consell Executiu de haber concebido un sistema substancialmente piramidal en el cual el Departamento de Sanitat y, en definitiva el gobierno, era la única instancia habilitada a tomar decisiones.

A parte de estos cuatro grandes puntos de conflictos, había también otras cuestiones de relevancia quizás menos significativa, en parte por la más reducida distancia entre las diferentes posiciones, en parte porque los motivos de desacuerdo procedían de grupos de menor fuerza parlamentaria.

Es el caso por ejemplo de la posibilidad de elección del médico por parte del paciente y de la aplicación del principio de autonomía funcional para todas las estructuras hospitalarias, ambas reivindicaciones apoyadas por el Partido Popular. O por ejemplo de la reivindicación socialista de un mayor papel por los ayuntamientos en los órganos de dirección de las *Regions Sanitàries*, o también finalmente de la parificación de las condiciones laborales de los trabajadores de las estructuras sanitarias públicas y privadas que integraban el SCS, fuertemente reivindicada por IC.

Como se vio, los motivos de desacuerdo que a finales de 1988 habían aconsejado la Conselleria de Sanitat a no presentar el proyecto, un año después seguían totalmente vivos. En este sentido, sólo hace falta pensar que a lo largo de la tramitación de la ley, a parte de las enmiendas a la totalidad a las cuales ya se hizo referencia, fueron presentadas más de mil quinientas enmiendas.

Una parte de ellas fueron retiradas a lo largo de la discusión del texto realizada en el ámbito de la Comisión de Política Social. En aquella circunstancia, el gobierno llegaba a un importante acuerdo con el grupo parlamentario de Iniciativa per Catalunya y limaba, por lo menos en algunos aspectos, las diferencias de opinión con el grupo socialista.

Así, si la concepción global de la ley no cambiaba y se seguiría hablando de una Ley de Ordenación Sanitaria, el *Servei Català de la Salut* pasaba de mero "ente público" a "ente público institucional", a subrayar el compromiso del gobierno de mantener establemente el carácter público del servicio. Aumentaba la presencia y la importancia de los representantes de las administraciones locales en los órganos de dirección de las regiones sanitarias y se

definían mejor los criterios y los límites de los conciertos con las estructuras sanitarias privadas.

Pero quizás la modificación más importante afectaría a la incorporación – así como estaba previsto por el texto alternativo presentado por IC - de los *Sectors Sanitaris* como nivel intermedio de coordinación y intervención de la administración sanitaria en el territorio. Esta modificación, unida a la introducción de una norma que preveía el compromiso del gobierno de extender finalmente la cobertura pública al 100% de la población en el lapso temporal de seis meses,⁸¹² y a otra que preveía la equiparación total de las condiciones laborales de los trabajadores del sector en un término de tres años,⁸¹³ fue la base del acuerdo entre CiU y IC que posibilitó el retiro del texto alternativo de los ecosocialistas – que mantendrían igualmente toda una serie de enmiendas parciales – y de un cierto cambio de actitud por parte del PSC que consideraba la introducción de los *Sectors Sanitaris* como una demostración de buena voluntad del ejecutivo en querer reconocer la necesidad de una mayor proximidad de la estructura administrativa de la sanidad.

El debate en parlamento – al cual llegaron vivas un total de casi mil trescientas enmiendas⁸¹⁴ – si bien fue largo y en algunos momentos muy duro, de hecho no hizo que confirmar las posiciones y los acuerdos fraguados en sede de comisión.

La oposición más dura en aula fue protagonizada por los representantes socialistas que reiteraron todos y cada uno de sus motivos de disconformidad y alertaron sobre el hecho de que la “confusión” que el texto hacía entre lo público y lo privado en materia de sanidad permitía “lanzarse por la pendiente de la privatización”.⁸¹⁵

⁸¹² El compromiso fue finalmente recogido en la Disposición Adicional Novena del texto definitivo. Véase Llei 15/1990, 9 de julio, *d'Ordenació Sanitària de Catalunya*. DOCG núm.1324, 30 de julio de 1990.

⁸¹³ El compromiso fue finalmente recogido en el tercer párrafo de la Disposición Transitoria Quinta del texto definitivo, según el cual: “El Consell Executiu ha de tendir progressivament a l'equiparació de les condicions laborals i professionals del personal que forma part del Servei Català de la Salut i d'aquells que treballen en els centres de la Xarxa Hospitalària d'Utilització Pública, en un termini de tres anys, comptats a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei”. Véase Llei 15/1990, 9 de julio, *d'Ordenació Sanitària de Catalunya*. DOCG núm.1324, 30 de julio de 1990. Es interesante notar como, cinco años después en ocasión del debate sobre la ley de modificación de la LOSC, tanto los representantes socialistas como los de IC, señalaran el substancial incumplimiento de la norma.

⁸¹⁴ En concreto, 1289, de las cuales 20 de ERC, 93 del CDS, 34 de IC, 122 del Grupo Mixto, 60 del PP y 960 del PSC. Se pueden consultar en BOPC núm.177, 8 de junio de 1990.

⁸¹⁵ Así exponía sus perplejidades el diputado socialista Font: “Però hem de dir, també que la llei, des de l'òptica nostra, òbviament planteja aspectes conflictius que ens és difícil compartir. Per exemple s'estableix una naturalesa jurídica [del SCS, N.d.R] que marca una frontera imprecisa entre el que és públic i el que es privat, la qual cosa (...) en mans d'un govern que s'ha caracteritzat relativament per una certa confusió respecte a la delimitació del que és públic en relació amb el que és privat, ens genera, a nosaltres, una certa inquietud, (...) i hem de dir palesament que no estem en contra del sector privat, i també que ningú posa en dubte avui en el món sanitari, que les institucions privades és bo que treballin per compte del sector públic en un règim de complementarietat i en un règim de concertació transparent (...). Ara bé, la Llei ens obliga a ressucitar la polèmica pel simple fet que estableix una naturalesa jurídica pensada eminentment per a una regulació del Servei Català de la Salut via dret privat o via dret mercantil, i això no ho compartim (...) i ens sembla que, a nosaltres, que comporta un doble capítol de riscos (...). D'un costat la possibilitat de privatitzar

Al contrario, Iniciativa per Catalunya si bien advertía de la existencia de importantes desacuerdos relativos a los criterios a través de los cuales el texto regulaba los conciertos – recuérdese, en este sentido, que IC proponía una progresiva *asimilación* de los centros concertados por parte del sistema público –, y también a la manera en que la ley concebía la atención primaria – que IC quería más integrada con la dotación de servicios sociales –, los representantes ecosocialistas tenían una posición más posibilistas y valoraban abiertamente de manera positiva los avances que la negociación parlamentaria había comportado.⁸¹⁶

El grupo mixto y el CDS – aunque mantuvieron sus enmiendas a la totalidad y acabaron votando en contra del proyecto – retiraron una buena parte de sus enmiendas a favor de las transacciones parlamentarias y mantuvieron una actitud crítica pero decididamente participativa. Sólo el Grupo Popular, que siguió en su defensa de un modelo centrado sobre la libre elección del médico y la autonomía de gestión de los centros, se quedó al margen de las transacciones parlamentarias y no consiguió hacer prosperar ni una de sus propuestas de modificación⁸¹⁷.

La ley acabaría finalmente aprobándose el 14 de junio de 1990 con 55 votos a favor, 21 en contra y 8 abstenciones.

La ley tenía finalmente como objeto “l'ordenació del sistema sanitari públic de Catalunya, d'acord amb els principis d'universalització, d'integració de serveis, de simplificació, racionalització, eficàcia i eficiència de l'organització sanitària, concepció integral de la salut, descentralització i desconcentració de la gestió, sectorització de l'atenció sanitària i participació comunitària.”⁸¹⁸ Aquí también volvían muchos de los principios informadores enunciados en su momento por el Mapa Sanitario de 1979 y ya tradicionales de la política sanitaria catalana.

de manera creixent aquells serveis que són rendibles o susceptibles de fer beneficis (...). I també un altre capítol de possibilitats, la possibilitat d'un règim de subsidiarietat del sector públic respecte a les iniciatives privades que entren en crisi. (...) Hem de dir nosaltres que el Departament de Sanitat ens ha assegurat que no es llençarà pel pendent de la privatització de la sanitat i dels règims de subsidiarietat, ens ho han dit, i nosaltres els responem que ens els creiem (...) però immediatament, amb la mateixa rotunditat, hem de dir que aquesta llei ho permet àmpliament, ho possibilita i obre les portes perquè qualsevol altre equip pogués anar en aquesta via”. Véase DSPC-P, núm 68, 13 de junio de 1990, p. 3261.

⁸¹⁶ Véase la intervención de la diputada ecosocialista Fabián en: DSPC-P, núm 68, 13 de junio de 1990, pp.3257-3258.

⁸¹⁷ Como es comprensible, el Grupo Popular se declaraba en contra del proyecto por motivos diametralmente opuestos con respecto a las críticas procedentes del PSC y de IC. Así, el PP acusaba CiU de haber substancialmente reproducido el modelo propio de la LEGSA, incluso en las partes declaradas no básicas de la ley y de contribuir a crear un sistema burocratizado, contrario a la iniciativa privada y a la autonomía de las estructuras sanitarias y substancialmente antiliberal. Así el diputado popular Aleix Vidal Quadras preguntaba irónicamente a los miembros de la cámara y del ejecutivo: “Vostès creuen, de veritat, que el col·lectivisme grupal del anomenats ‘equips d’atenció primària’ és una fórmula apropiada i moderna per aconseguir la millora del sistema assistencial?”. Véase DSPC-P, núm 68, 13 de junio de 1990, pp.3254.

⁸¹⁸ Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya, Exposición de Motivos. DOCG núm.1324, 30 de julio de 1990.

Punto central del texto era la creación del *Servei Català de la Salut* concebido como “ens públic”,⁸¹⁹ dotado de personalidad jurídica propia y configurado “per tots els centres, els serveis i els establiments sanitaris públics i de cobertura pública”.⁸²⁰

La originalidad de modelo sanitario catalán, ya esbozada en la definición del SCS, venía ratificada definitivamente a través del muy discutido art.7.2, referente a las funciones de este último ente. Según este artículo, el SCS podía cumplir sus funciones de gestión y administración de la sanidad pública a través de la gestión directa de los establecimientos sanitarios, a través de la estipulación de conciertos y acuerdos de gestión integrada con otras entidades públicas o privadas, a través de la construcción de consorcios de naturaleza pública con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y finalmente – norma que fue duramente contestada por la oposición de izquierda – a través de la participación y creación de “qualsevol altres entitats admeses en dret” cuando “així convingui” para el cumplimiento de sus finalidades⁸²¹.

La apuesta para el modelo mixto, así no sólo venía reafirmada como válida y eficaz en el articulado sino que de alguna forma se erigía como una verdadera elección ideológica y programática en la exposición de motivos, donde se podía leer que uno de los aspectos más novedoso de la ley, que la diferenciaba de análogas iniciativas legislativas de otras comunidades autónomas era la diversidad de fórmulas de gestión que el SCS podía utilizar a la hora de cumplir con las funciones de gestión y administración de la sanidad pública que le eran encomendada y se hacía referencia a la “incorporación de mecanismos de gestión empresarial” que el servicio sanitario público podría realizar a partir de la aprobación de la ley y que mejorarían sensiblemente el nivel de las prestaciones.⁸²²

Cuanto a los mecanismos de funcionamiento del SCS, éste sería presidido por el Conseller de Sanitat y contaría con un Director (nombrado por el Consell Executiu), un *Consell de Direcció* formado por 17 miembros- representativos de la administración autonómica, de las *Regions Sanitàries*, de las administraciones locales, y de los agentes sociales -. El SCS contaría también con un organismo de participación llamado *Consell Català de la Salut* que además de los actores presentes en el Consell de Direcció, incorporaría también – caso único en todo el territorio del estado – con vocales representantes de las entidades científicas, de las universidades y, sobre todo, de las organizaciones de los usuarios.

⁸¹⁹ Art.4 Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya. DOCG núm.1324, 30 de juliol de 1990.

⁸²⁰ Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya, Exposició de Motius. DOCG núm.1324, 30 de juliol de 1990.

⁸²¹ Cuarto párrafo del art. 7.2 de la Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya. DOCG núm.1324, 30 de juliol de 1990.

⁸²² Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya, Exposició de Motius. DOCG núm.1324, 30 de juliol de 1990.

Desde un punto de vista de la organización funcional y territorial del sistema sanitario catalán, la ley establecía finalmente una descentralización en tres niveles: *Regió Sanitària* (Área de Salud prevista en la LEGSA); *Sector Sanitari* y *Àrea Bàsica de Salut*.

Las *Regions Sanitàries* y los *Sectors Sanitaris* contarían con una estructura funcional similar a la del SCS (Gerente – con funciones de Director-, Consell de Direcció y Consell de Salut). En cambio, las *Àrees Bàsiques de Salut* tendrían un perfil más técnico, en el cual jugarían un papel destacado los equipos de atención primaria.

La ley además institucionalizaba la XHUP, fijando mediante la ley los requisitos de admisión para las estructuras hospitalarias privadas en la red y los efectos de la misma admisión sobre los mecanismos de funcionamiento de los centros⁸²³.

Finalmente el texto establecía que todas las actuaciones sanitarias serían llevadas a cabo con arreglo a un *Pla de Salut* aprobado cada tres años por el Consell Executiu. Es interesante notar como, si bien la responsabilidad última de aprobación del Pla de Salut recayera en el ejecutivo, éste se configuraba como una integración y síntesis de los diferentes planos parciales aprobados por las *Regions Sanitàries*.⁸²⁴

En este sentido se puede hablar de un cierto mecanismo *bidereccional* en el proceso de redacción de los planes: si bien las regiones estarían obligadas al cumplimiento del plan general éste no podría configurarse sin la contribución representadas por los planes regionales.

Resumiendo, el modelo finalmente diseñado por la LOSC era en buena parte una evolución coherente – aunque influida en más de un punto por las tesis defendidas por Iniciativa per Catalunya – del modelo construido por CiU a lo largo de todos los años 80.

Sin embargo, no parece representar una extrañeza el hecho de que la oposición más dura proviniera del PSC y, no como podría parecer lógico utilizando unos esquemas ideológicos convencionales, por parte de IC.

La razón posiblemente estribe en el hecho de que el PSC había llegado a la discusión sobre la LOSC proponiendo – con las debidas modificaciones impuestas por las mismas condiciones del mundo sanitario catalán – el modelo que el PSOE había diseñado por todo el estado. Un modelo basado sobre la valorización de las estructuras públicas y la complementariedad de los conciertos que – como implícitamente reconocía la misma LEGSA al eximir Catalunya de la obligación de aplicar parte de sus preceptos – era un modelo diferente de lo que se había gestado y construido en Catalunya a lo largo de los

⁸²³ Véase Capítulo IV de la Llei 15/1990, 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya. DOCG núm.1324, 30 de julio de 1990.

últimos diez años y que ahora con la aprobación de la LOSC se quería definitivamente institucionalizar.

Iniciativa per Catalunya al contrario, si bien había mantenido (al menos formalmente) hasta el final su reivindicación de la absorción progresiva del sector concertado por el sector público, había reconocido la imposibilidad de un cambio radical en los mismos presupuestos ideológicos de un modelo que - más o menos justo, más o menos eficaz - representaba en todo caso ya una realidad que el gobierno no estaba bajo ningún concepto dispuesto a cambiar.

En este sentido, resulta natural que para CiU fuera más fácil dialogar y pactar con IC incluso sobre temas de relevancia extremadamente significativa como la rápida y imperativa universalización de la asistencia o la equiparación de las condiciones laborales de los trabajadores del sector o, incluso, sobre la misma organización territorial de la administración sanitaria porque todas estas instancias representaban concesiones y modificaciones importantes pero que no alteraban las características centrales - provisión mixta y pluralidad de las fórmulas de gestión - de aquel modelo sanitario catalán que el ejecutivo nacionalista había construido a lo largo de la década precedente.

El PSC criticó en duramente en su momento la actuación de los ecosocialistas que con su actitud habían contribuido a desaprovechar la ocasión de "discutir a fondo" el modelo sanitario construido por el ejecutivo nacionalista, para mejorarlo y consensuarlo⁸²⁴.

Pero pese a la dureza inicial mostrada por la oposición socialista, se puede decir que en los años siguientes el nivel de las críticas procedentes del PSC al modelo sanitario catalán menguara sensiblemente.

La razón posiblemente se tenga que buscar fuera de las aulas parlamentarias y fundamentalmente se pueda encontrar en las buenas relaciones que el Departament de Sanitat consiguió construir con la mayoría de las administraciones locales, y, entre ellas, con las administraciones locales controladas por el PSC - y, en menor medida, por IC - y con las organizaciones corporativas de los gestores sanitarios en la aplicación de las previsiones contenidas en la ley.

Una prueba evidente de ello es representada por el hecho de que la fórmula de los consorcios entre administraciones públicas - y fundamentalmente entre la administración autonómica y la local - que el texto de la LOSC definitivamente institucionalizaba, fue posiblemente la fórmula de gestión más utilizada a partir de 1990 para la reorganización de

⁸²⁴ Véase art.64.4 de la Llei 15/1990, 9 de juliol, *d'Ordenació Sanitària de Catalunya*. DOCG núm.1324, 30 de julio de 1990.

⁸²⁵ Véase *La Vanguardia* 14 de junio de 1990.

los servicios sanitarios en el territorio y contribuyó de manera determinante a consolidar y ampliar las bases de consenso político, pero también social, con el cual podía contar el sistema sanitario catalán. Unas bases de consenso que acabaron superando ampliamente los límites de la mayoría parlamentaria que en su día votó la ley y que acabaron por comprometer con el modelo la mayoría de los actores involucrados.

En definitiva, en 1990 la gran discusión en los medios de comunicación y en el parlamento con relación a la ley sanitaria había sido un debate que había visto enfrentarse fundamentalmente dos modelos sanitarios diferentes.

Uno, el socialista, caracterizado por la centralidad de la titularidad y de la gestión pública, si bien podía contar con un gran potencial ideológico constituido por el miedo a una progresiva privatización de la sanidad y a una práctica restricción de los derechos sociales, habría representado un cambio sustancial de planteamiento con respecto a la política sanitaria hasta entonces aplicada.

El otro, el nacionalista, caracterizado por una pluralidad de formas de gestión, si bien padecía de una cierta indefinición sobre su capacidad futura de seguir manteniendo un carácter público, representaba la lógica culminación de unas políticas sanitarias que habían sabido – con más o menos éxito – alcanzar dos objetivos fundamentales: dar respuestas concretas a las demandas ciudadanas y imaginar un modelo original que fuera estrechamente ligado a la situación y a la tradición sanitaria del país.

Fueron posiblemente estas dos circunstancias, más allá de la aritmética parlamentaria, que habían marcado el claro éxito del modelo nacionalista en el debate de la LOSC y le habían reforzado enormemente a partir de 1990.

En 1995, cuando se abrirá la discusión sobre la reforma de la ley, ya no se tratará de un debate sobre las grandes líneas de las políticas sanitarias sino de una confrontación – incluso de una cierta dureza – pero entre propuestas que todas se colocaban plenamente en lo que finalmente se acabó denominando ya no “modelo sanitario nacionalista”, sino sencillamente “modelo sanitario catalán”.

6.4 Las modificaciones introducidas con la reforma de 1995 y la culminación del modelo

A diferencia de lo que pasó en 1990, cinco años después, en el momento en que el Conseller de Sanitat empezó a hablar abiertamente de la necesidad de una ulterior separación de las funciones de financiación y gestión y de una cierta liberalización del mercado de los proveedores sanitarios, hasta la aprobación de un texto normativo que modificaba la LOSC en este sentido, pasaron muy pocos meses.

Sin embargo, las razones de la rapidez con la cual se llevó a cabo este ulterior y significativo paso hacia la implementación de un modelo sanitario autónomo y todavía más diferente del modelo socialista imaginado con la LEGSA parecen muchas y de distinto orden.

En primer lugar, parece haber razones de orden meramente técnico-jurídico. No obstante, como se verá, las modificaciones serán de alcance más que significativo, a la práctica éstas interesarían un total de poco más de una decena de disposiciones, que substituirían preceptos ya existentes en la LOSC y que se añadirían al texto. Se trató por lo tanto de un volumen de trabajo parlamentario más acotado cuantitativamente que permitió una tramitación más ágil y rápida.

En segundo lugar, parece haber habido claramente razones de tipo político y electoral. A principio de 1995, el gobierno de Pujol se encontraba a vivir una coyuntura muy complicada. Desde 1993 los diputados nacionalistas en Madrid se habían comprometido a apoyar el último gobierno socialista presidido por Felipe González garantizando así su existencia. La continua filtración de noticias relativas a casos de corrupción que afectaban los miembros del ejecutivo central, y la explosión definitiva a principio de 1995 del caso GAL, ponían cada vez más en evidencia que el pacto de legislatura firmado en 1993 con el PSOE podía resultar perjudicial para los intereses electorales nacionalistas tanto a Madrid como a Barcelona. Por otra parte, paralelamente, rumores y casos de corrupción y mala gestión salidos a la luz a finales de 1994 que afectaban algunos consellers del Govern habían obligado Pujol a realizar varias reestructuraciones de su gabinete⁸²⁶. Las dos circunstancias indicaban claramente la posibilidad de un adelanto de las elecciones autonómicas previstas para 1996. Así las cosas, resultaba central para el Consell Executiu poder presentar y aprobar en la cámara catalana las modificaciones de la LOSC que se

⁸²⁶ Una cierta crisis en el gabinete de Pujol había empezado en el otoño de 1994, oficialmente por las desavenencias que varios miembros del ejecutivo - y en particular en Conseller de Medi Ambient Jaume Villalta - habían tenido con las organizaciones de los industriales. En realidad, el malestar y la crisis se habían generado a partir de la difusión por parte de algunos medios de comunicación de noticias que implicaban al Conseller de Política Territorial i Obres Públiques Josep Maria Cullerell en un caso de tráfico de influencias para la recalificación de algunos terrenos situados en el municipio de Sant Pere de Torelló. El escándalo había llevado a las dimisiones Cullerell, que, por otra parte, sería definitivamente exculpado por la comisión de investigación que se creó *ad hoc* en la cámara catalana pocos meses después. Cullerell sería substituido el 21 noviembre de 1994 por Jaume Roma, ex director del área de Recursos Económicos del Servei Català de la Salut. Pero poco más de seis meses después de haber asumido el cargo, Roma fue objeto de una denuncia por parte de una empresa constructora y acusado de adjudicar obras a cambio de favores en su etapa de director del área de Recursos Económicos del Servei Català de la Salut. En junio de 1995 Roma dimitiría y Artur Mas se haría cargo del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. En 2001 Roma fue definitivamente exculpado por los tribunales. Pero los cambios al frente del DPTOP no fueron los únicos realizados en el mismo periodo. Las acusaciones de mala gestión vertidas por la oposición en contra de otros dos departamentos, el de Governació y el de Justícia, llevaron, en febrero de 1995, a la sustitución de los consellers Maria Eugènia Cuenca (Governació) y Antoni Isac (Justícia) respectivamente por Xavier Pomés y Núria de Gispert. Un interesante relato de esta difícil fase de la vida del ejecutivo liderado por Jordi Pujol es posible encontrarla en F. M. ÀLVARO: *Ara sí que toca!* Edicions 62, Barcelona: 2003 pp.148-151.

creían convenientes antes de la disolución del Parlament ya que todos los comentaristas y políticos consideraban imposible para CiU- como después, efectivamente, se verificó - mantener la mayoría absoluta que ostentaba en el Parlament.

Y, finalmente, una de las circunstancias fundamentales que permitió que la reforma se aprobara tan rápidamente fue la diferente actitud - con respecto a la oposición llevada a cabo en 1990 - mostrada a lo largo de todo el proceso por el PSC.

Por un lado, este cambio, como es comprensible, se debía a una evidente razón partidista. A principio de 1995 las relaciones entre el PSC y CiU se encontraban posiblemente y inevitablemente en uno de sus momentos más "dulces" ya que el pacto de legislatura que permitía a Felipe González seguir gobernando, había obligado al PSC a rebajar el tono de sus críticas al ejecutivo nacionalista. Del nuevo clima de entendimiento, habían surgido toda una serie de iniciativas comunes y de señales de concordia, como por ejemplo la negociación sobre la cesión del 15% del IRPF entre 1993 y 1994, y la aportación constructiva que habían realizado los diputados socialistas en la cámara catalana en ocasión de la aprobación de los presupuestos autonómicos de 1994 y 1995.

Pero por el otro, el cambio de postura socialista con respecto a la política sanitaria del gobierno se debía a consideraciones de tipo estrictamente político, relacionados con una cierta asunción profunda que en los últimos años los socialistas, tanto catalanes como españoles habían hecho de los postulados contenidos en la LOSC.

En 1990, como se vio, los socialistas habían encarado la discusión sobre la institucionalización del modelo sanitario construido por los nacionalistas con el claro y evidente objetivo de cambiarlo desde las fundamenta para substituirlo con el modelo que, en el ámbito estatal, el PSOE - y en buena medida el mismo PSC, puesto que el ministro de Sanidad que se había hecho responsable de la LEGSA había sido Ernest Lluch - había diseñado para todo el estado.

El pulso había sido duro - como la durada de la tramitación de la ley y la cantidad y la profundidad de las enmiendas presentadas habían revelado - y el PSC había salido francamente derrotado.

Pero ya a partir de los primeros años 90 empezaron a ser muchas las voces del universo socialista - tanto español como catalán - que abiertamente empezaron a cuestionar varios aspectos de la LEGSA y en particular aquellos relacionados con una cierta rigidez de las fórmulas de gestión de la sanidad pública que la ley aprobada en 1986 había establecido. Las perplejidades sobre la eficacia de la LEGSA y en general sobre la situación del sistema sanitario público en el estado español tuvieron finalmente una cierta expresión

parlamentaria: en 1991, el gobierno central creaba una comisión, presidida por el antiguo vicepresidente del gobierno centrista Fernando Abril Martorell, que tenía el cometido de avanzar propuestas para la mejora de la sanidad pública.

La comisión remitía a las Cortes en julio de 1991 un informe – conocido por la prensa con el nombre de *Informe Abril* –, que apuntaba claramente hacia las soluciones que el ejecutivo catalán había individuado con la LOSC y ponía al centro de las posibles reformas del sistema justamente aquella separación neta entre financiación y gestión que en Catalunya se había progresivamente realizado.

El informe fue objeto de numerosas críticas⁸²⁷ y muchos – sobre todo entre los sindicatos⁸²⁸ – hablaron de la amenaza de una encubierta y progresiva privatización de la sanidad pública. Las críticas fueron tantas y tan duras que finalmente el informe final redactado por la comisión no se llegó a discutir en las Cortes. Pero aunque no hubo pronunciamientos parlamentarios al respecto, varios e importantes representantes socialistas, tanto de la Cortes e del gobierno como autonómicos, acabaron respaldando más o menos abiertamente las tesis contenidas en el informe, convencidos que éstas pudieran ser útiles para cumplir con aquel objetivo de reducción del gasto y aumento de la eficacia de la sanidad pública que buena parte de la clase política consideraba ya como imprescindible alcanzar para garantizar la misma supervivencia del sistema⁸²⁹.

Así resultaba comprensible que el PSC, después de la derrota política sufrida en ocasión del debate de la LOSC y de la asunción más o menos explícita por parte de los socialistas de la validez de las líneas contenidas en aquella ley, se dispusiera a abandonar del todo la idea de cuestionar las líneas fundamentales del modelo sanitario así como se había construido en Catalunya a lo largo de los años 80 y consolidado normativamente en 1990.

En cambio, en los primeros años 90, los ayuntamientos gobernados por el PSC jugaron un papel fundamental en la rápida y profunda implementación de la ley, sobre todo por lo que

⁸²⁷ Al centro de las críticas estaban sobre todo algunas medidas de contención del gasto que el informe sugería, como por ejemplo el ticket moderador (que representaba una forma de *copago*), la exclusión de la cobertura sanitaria de una parte de las prestaciones, o el abono del 40% del coste de los medicamentos por parte de los pensionistas.

⁸²⁸ Críticas durísimas se escucharon tanto por parte de CCOO, que de UGT pero el juicio posiblemente más duro procedía del sindicato de los enfermeros SATSE que definía el informe como “bochornoso, impresentable, tercermundista, insolidario y reaccionario, que va a beneficiar los traficantes de salud y a perjudicar las capas más bajas”. Véase *La voz de Asturias*, 30 de julio de 1991.

⁸²⁹ Es este el caso, por ejemplo de los consejeros de sanidad de las distintas autonomías, y entre ellos los consejeros socialistas, reunidos a finales de julio con el Ministro Julián García Valverde para valorar las propuestas contenidas en el informe. Véase *La voz de Asturias*, 30 de julio de 1991.

se refería a la construcción de consorcios sanitarios y, más en general, a la diversificación de proveedores⁸³⁰.

Todas estas circunstancias hicieron que en 1995, cuando se llegó a la discusión sobre la modificación de la LOSC, los dos mayores partidos del espectro político catalán – que recogían más del 70% de los sufragios – compartieran, como mínimo en sus premisas generales, una visión común de lo que tenía que ser la sanidad pública en Catalunya.

Así las cosas, en febrero de 1995 la Conselleria de Sanitat hacía público un documento en el cual se expresaban las razones por la cual el gobierno consideraba oportuno proceder a una modificación de la normativa.

A la base del razonamiento hecho por el documento de la conselleria, había consideraciones de dos tipos.

Por un lado se retomaban las consideraciones que en su día había hecho la comisión redactora del *Informe Abrik* delante de las crecientes gasto sanitario – originado por el alargamiento de la esperanza de vida y las mejoras tecnológicas – el imperativo era reducir los costes para garantizar la continuidad del sistema.

Por el otro, el ejecutivo quería finalmente completar aquella obra de separación de las funciones de la financiación y de la provisión que en 1990 había encontrado una de sus etapas fundamentales.

Estos dos objetivos – en opinión del ejecutivo autonómico – en Catalunya no necesitaban la redacción desde cero de una nueva normativa sino que se podrían alcanzar a través de la modificación de algunas normas clave de la LOSC, en particular aquellas que constituían un obstáculo para la implantación generalizada de una gestión de tipo empresarial de la sanidad pública.

En concreto, las novedades más relevantes aportadas por el documento presentado por el Conseller Trias en el febrero eran fundamentalmente tres.

En primer lugar, se proponía una verdadera mutación en la naturaleza jurídica del SCS que pasaría a ser de “ente público institucional” a “entidad autónoma que hace operaciones y presta servicios de carácter principalmente comercial, industrial y financiero”. En otras palabras, se intentaba realizar del todo y para siempre la separación entre financiación y prestación ya prevista por la ley del 90 aunque en este caso la completa y absoluta sumisión

⁸³⁰ En este sentido, no sólo los municipios gobernados por los socialistas habían participado ampliamente en la constitución de consorcios sino que las dos únicas nuevas sociedades anónimas que en los primeros años 90 se habían encargado de la prestación de servicios sanitarios de atención primaria, habían surgido de la “órbita” del PSC. Se trataba de la empresa SEGESA, que gestionaba varios centros en la zona de Reus y del Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria (IMAS) que, gracias a una concesión obtenida por el SCS, había contratado a una asociación de médicos la gestión del CAP del barrio barcelonés de la Barceloneta. Véase *El País*, 14 de febrero de 1995.

del nuevo SCS a criterios jurídicos exclusivamente procedentes del derecho privado implicaría el levantamiento de cualquier limitación en materia de fórmulas de gestión.

En segundo lugar, en la misma óptica de diversificación del mercado de los proveedores sanitarios se postulaba la posibilidad explícita para el SCS de constituir empresas para la gestión de los servicios sanitarios.

Y finalmente – y quizás sea ésta la modificación de mayor calado – se proponía la posibilidad para los profesionales médicos – así como habían estado pidiendo durante mucho tiempo algunos colegios profesionales⁸³¹ – de constituir empresas y sociedades anónimas para la gestión de los centros de atención primaria, que en su enorme mayoría, hasta el momento habían sido directamente gestionados por el ICS.

El proyecto presentado por el gobierno nacionalista recibió en su momento muchísimas críticas, las más duras de las cuales procedieron del ámbito sindical. Así, Joan Coscubiela – representante de la CONC en el Consell del *Servei Català de la Salut* – comentando la propuesta, advertía de la situación de *balcanización* en la cual ya se encontraba la sanidad catalana y subrayaba como la pluralidad y la multiplicación de las fórmulas de gestión que se había introducido a partir de la LOSC hacía sumamente difícil realizar un control efectivo sobre la calidad de los servicios⁸³². En este sentido – para el hombre que unos años después sería secretario general del sindicato mayoritario en Catalunya – el proyecto presentado por el Consell Executiu constituía una verdadera amenaza para los ciudadanos catalanes. La adopción del texto preparado por la Conselleria – subrayaba Coscubiela – comportaría en primer lugar una ulterior multiplicación de los sujetos gestores de la sanidad pública, y, por otra parte, la definitiva sujeción al derecho privado de todo el sistema – aunque se continuara financiando públicamente – no permitiría ningún tipo de control sobre la efectiva publicidad y cobertura universal del sistema⁸³³.

Junto a los sindicatos, todos los partidos – menos CiU, evidentemente – expresaron su perplejidad (y, en el caso de IC, su total oposición) con respecto a propuesta formulada. Las críticas recibidas aconsejaron al gobierno a esperar antes de presentar un texto en el parlamento y a buscar antes de la tramitación en la cámara los apoyos suficientes para que ésta pudiera ser rápida y segura.

⁸³¹ Es este el caso, por ejemplo, del *Col·legi de Mèdics de Barcelona* (COMB). La propuesta había sido hecha pública y reiterada a lo largo de una serie de conferencias organizadas por el DSSS entre 1990 y 1994. Así, justo después de la presentación del proyecto por parte del Consell Executiu, Jaume Aubia, vicepresidente del COMB declaraba a la prensa en mérito: "Hace más de tres años que venimos trabajando en esta dirección. Nos alegramos de que por fin se recojan nuestras aspiraciones". Véase *El País*, 14 de febrero de 1995.

⁸³² Véase *El País*, 14 de febrero de 1995.

⁸³³ *Ibidem*

Y fue en este cuadro que a finales de febrero empezó una negociación bilateral entre la conselleria de sanidad y el PSC. La negociación – como los mismos protagonistas después reconocieron públicamente⁸³⁴ – fue rápida y conducida en un clima de absoluta disponibilidad y entendimiento. Así, el gobierno aceptaba algunas de las condiciones mínimas exigidas por los socialistas para dar luz verde al proyecto.

En primer lugar CiU renunciaba parcialmente a cambiar la naturaleza jurídica del SCS, que configuraba ahora como “ente de naturaleza pública” y los socialistas aceptaban una mención explícita al hecho de que fuera sujeto al derecho privado en sus relaciones externas.

En segundo lugar el gobierno aceptaba una mención explícita a los criterios de publicidad y libre concurrencia en los procedimientos de selección de empresas para los contratos de gestión de los servicios sanitarios.

Y finalmente, el ejecutivo aceptaba la inclusión de una norma que preveía que las funciones de la Regió Sanitària de Barcelona Ciutat serían asumidas por el *Consorci Sanitari de Barcelona*,⁸³⁵ cuya Junta Directiva estaba integrada en un 49% por miembros designados por el ayuntamiento de Barcelona.

La rapidez del acuerdo entre los dos mayores grupos parlamentarios catalanes hizo que el texto, finalmente estructurado en diez artículos y modificado después de la negociación con los socialistas, llegaba en la cámara catalana en la primavera de 1995. Todos los grupos parlamentarios – con excepción del PSC y de CiU, evidentemente – presentaron enmiendas a la totalidad y de devolución y un total de 55 enmiendas parciales.

No obstante en sede de comisión se aceptaron algunas propuestas de modificación, los grupos mantuvieron sus enmiendas a la totalidad hasta el debate en el pleno.

Pero a diferencia de lo que había ocurrido cinco años antes en ocasión del debate sobre la LOSC, con la excepción de IC, los otros grupos que pedían la devolución del proyecto no ponían en discusión la concepción global de la nueva ley.

Si ERC pedía más normas que garantizaran explícitamente y mejor el control público de todo el sistema, al contrario el PP criticaba la timidez con la cual se había encarado un

⁸³⁴ Concretamente, el Conseller de Sanitat Xavier Trias y el diputado socialista Font en el ámbito del debate de aprobación de la ley. Véase DSPC-P, núm.128, 20 de septiembre de 1995, p.7163 y p.7173.

⁸³⁵ El 28 de diciembre de 1987 gracias a un acuerdo entre el Ajuntament de Barcelona y la Generalitat de Catalunya, se creaba el *Consorci d'Hospitals de Barcelona*, un ente que tenía la función de coordinar las estructuras hospitalarias presentes en la capital catalana. Con la aprobación de la LOSC, el nuevo ente pasaría a adoptar la nueva denominación de *Consorci Sanitari de Barcelona* y a incorporar entre sus funciones también la coordinación de los centros de atención primaria, socio-sanitaria y psiquiátrica de la ciudad, asumiendo el control de los organismos autónomos municipales que todavía se encargaban de la prestación de servicios sanitarios por cuenta del ayuntamiento y transformándose así, de hecho, en el referente único de la sanidad pública de Barcelona.

necesario proceso de privatización de la sanidad. Pero tanto el PP como ERC habían mantenido sus enmiendas a la totalidad – que después a lo largo del debate en aula retiraron – fundamentalmente por la manera con las cuales se había llevado a cabo el proceso de redacción de la norma. Ambas fuerzas habían considerado precipitada la decisión de forzar el debate y la aprobación de un texto legislativo relativo a una materia de tanta importancia en tan pocos meses y al final de una legislatura y habían censurado a través de la presentación de las enmiendas a la totalidad la voluntad del gobierno de supeditar la acción del parlamento a las exigencias del calendario electoral.

Otro caso, completamente distinto, fue representado por la enmienda a la totalidad presentada por Iniciativa per Catalunya, y que a diferencia de las otras, se mantuvo hasta al final.

La oposición de los ecosocialistas, que se manifestó también en los medios de comunicación, en parte recuperaba las críticas que en su día habían formulado las fuerzas sindicales y fundamentalmente se centraba en cuatro aspectos.

En primer lugar, los ecosocialistas hacían constar que – en su opinión - la experiencia de los últimos cinco años, en la cual se había avanzado enormemente hacia la separación entre la financiación y la provisión de servicios había dado, resultados desastrosos en términos de eficacia de gestión y incluso de transparencia.

En segundo lugar, IC sostenía que las modificaciones propuestas apostaban por una verdadera liberalización del mercado de los proveedores, liberalización que favorecería claramente los proveedores privados en menoscabo de los públicos que habían visto disminuir claramente en los últimos años su financiación y que presumiblemente se quedarían como estructuras residuales del sistema.

En tercer lugar, IC se declaraba rotundamente contraria a la posibilidad de asignar la gestión de los centros de atención primaria a empresas y sociedades anónimas constituidas por profesionales médicos procedentes de las estructuras públicas. Esta medida, a parte de representar una amenaza para el empobrecimiento de las estructuras sanitarias públicas en términos de capital humano, constituía – en opinión de los ecosocialistas – una verdadera distorsión en la misma concepción de la función de la atención primaria. Si los centros de atención primaria, según la tradición empezada con el Mapa Sanitario de 1979 y prácticamente nunca puesta en discusión, debían constituir la puerta de acceso al sistema, su gestión por parte de empresas que podían libremente acoger contemporáneamente pacientes procedentes de mutuas y aseguradoras privadas podría favorecer un elemento de fuerte distorsión en la igualdad de trato por parte del más elemental e indispensable escalón

del sistema sanitario. En otras palabras, se podrían verificar – así como argumentaban que se estaba verificando en Gran Bretaña después de la adopción de medidas similares por parte de los gobiernos de Margaret Thatcher - casos en que si un mismo centro acogía pacientes de diferente procedencia, éste acabara por priorizar los procedentes del sistema de aseguradoras privadas, que garantizaban un pago de la prestación más alto y, sobre todo, más rápido.

Y, finalmente, los representantes de IC criticaban la excesiva apertura del mercado de los proveedores y su extensión también a los centros de atención primaria por los efectos que ésta podía tener en las condiciones laborales de los trabajadores del sector sanitario. Si finalmente la administración limitaba su actuación a la función de financiación, se argumentaba, dejando todos los demás aspectos a las reglas del mercado y a los preceptos del derecho privado, legalmente no existiría ninguna norma que impediría las desigualdades de salario y de condición de trabajo entre trabajadores del mismo sector y que, a todos los efectos, desarrollaban la misma labor.⁸³⁶

Entre 1990 y 1995, los dos mayores partidos de la izquierda no nacionalistas, el PSC y IC, parecían de alguna forma haberse intercambiado los papeles.

En 1990, IC aunque en su programa propugnaba un modelo totalmente diferente del modelo construido a lo largo de los años 80 por los ejecutivos encabezados por Jordi Pujol, había optado por el realismo y había substancialmente aceptado la idea de refrendar el modelo sanitario construido por los nacionalistas a cambio de toda una serie de garantías sobre el mantenimiento de la publicidad y universalidad del sistema y de la presencia de órganos de participación. Ahora, en 1995, consideraba que las garantías – los “frenos”, como hubo a declarar su representante en aula en el debate de aprobación – que había conseguido establecer cinco años antes habían saltado completamente y que las modificaciones propuestas por el Consell Executiu representaban un peligroso cheque en blanco para que progresivamente se llegara a la privatización del sistema.

En cambio, el PSC, que en 1990 había mantenido hasta el final la necesidad de un significativo cambio de ruta con respecto a las líneas según las cuales se había gestionado la

⁸³⁶ En gran parte, IC argumentaba su oposición radical con respecto a este punto, basándose sobre la experiencia de la mancada equiparación de las condiciones laborales de los trabajadores del sector hospitalario. Como se vio, esta cuestión había ocupado una parte importante de las negociaciones que habían llevado al retiro del texto alternativo de IC en 1990. El segundo párrafo de la disposición transitoria quinta de la LOSC había establecido finalmente que el Consell Executiu tuviera la obligación de “tender progresivamente a la equiparación” de las condiciones profesionales y salariales de los trabajadores del SCS y de los que ejercían sus tareas en los centros pertenecientes a la XHUP. En opinión de los representantes de Iniciativa per Catalunya esta norma, a cinco años de su aprobación, no había producido ningún efecto ya que seguían existiendo diferencias significativas de condiciones entre los trabajadores del sector hospitalario público y de los otros centros pertenecientes a la XHUP.

política sanitaria hasta entonces, en 1995 parecía haber definitivamente no sólo aceptado sino asimilado el modelo construido en los quince años anteriores. En este caso también, como había pasado en 1990 con IC, el PSC había pedido unas garantías mínimas para construir un acuerdo con el Govern, garantías que, en su conjunto, no alteraban la concepción general de la propuesta, y por esto habían sido aceptadas.

En general, tanto en 1990, como todavía más en 1995, lo que pareció prevaler – en los votos del parlamento pero también en las posturas de las mayores fuerzas de oposición y en su disposición a pactar con el gobierno – fue la existencia de un modelo sanitario definido, reconocible y, sobre todo, ya operante. Un modelo imaginado y desarrollado a partir de la iniciativa de un liderazgo político que había sido constante a lo largo del tiempo pero que había sabido construir una red de consensos y complicidades que involucraban la enorme mayoría de los profesionales del sector y de sus organizaciones. Un consenso y una complicidad que había acabado incluyendo también a los partidos políticos de la oposición de izquierda que, a la práctica, habían participado activamente, a través de las corporaciones locales y de la galaxia de los actores sanitarios locales a ellos vinculados, al desarrollo del modelo.⁸³⁷

Así que tanto en 1990, como sobre todo en 1995, la discusión en parlamento había sido substancialmente una discusión *a posteriori*, en la cual – no obstante las declaraciones más o menos altisonantes realizadas en aula – los partidos de oposición habían ido a ratificar un modelo que ellos mismos, con más o menos convicción, habían contribuido a crear y que, a la práctica, cada día se encontraban a gestionar.

Esta última consideración podría parecer banal y descontada dada la continuidad en el poder de una sola fuerza política y la fuerza parlamentaria que los nacionalistas tuvieron a lo largo de más de quince años. Pero no resulta baladí si se considera que en otros importantes campos, como por ejemplo el caso de la política lingüística, de educación, y incluso de relación financiera con el estado, la fuerza de *atracción* ejercitada por la acción ejecutiva llevada a cabo y la posibilidad de imponerse para la mayoría parlamentaria que apoyaba el Govern ha sido enormemente inferior. Incluso, en algunos casos – como por ejemplo en la difícil elección de un modelo lingüístico-escolar de conjunción – la *atracción* ha sido inversa: fue el ejecutivo que adoptó y hizo propias concepciones procedentes de otras fuerzas políticas.

⁸³⁷ En este sentido, el *Consorci Hospitalari de Catalunya*, organismo que integraba los gestores de los hospitales dependientes de las entidades locales – en su mayoría controladas por el PSC – se había comprometido muy activamente con las políticas llevadas a cabo por la administración autonómica ya a partir de la constitución de la XHUP en 1985.

Sea como fuera, si ya en 1990 resultaba difícil poner en discusión el modelo sanitario querido y construido por el ejecutivo nacionalista, en 1995, la tarea resultó prácticamente imposible.

Durante el debate, ERC y PP retiraban sus enmiendas a la totalidad y el acuerdo CiU-PSC que había precedido la tramitación del texto, dejó en la más completa soledad la oposición manifestada por IC.

Finalmente el texto de la reforma sería aprobado a finales de septiembre de 1995, con los únicos votos contrarios de Iniciativa per Catalunya.

Se confirmaban las líneas del texto pactado por el Consell Executiu y el PSC en la primavera y que finalmente había llegado en aula. La LOSC sería modificada en cinco aspectos fundamentales.

En primer lugar, el SCS se definía como un “ens públic de naturalesa institucional” que se regiría en sus relaciones exteriores, por el derecho privado, aunque quedaría sujeto al derecho público en sus relaciones con el DSSS, en el régimen financiero y presupuestario y en las relaciones con los ciudadanos que gozaran del derecho a la asistencia sanitaria pública⁸³⁸.

En segundo lugar, se establecía la capacidad por parte Consell Executiu de crear cualquiera de las entidades admitidas en derecho – o de participar en ellas a través del SCS –, y, en particular las empresas públicas⁸³⁹.

En tercer lugar, se abría la vía de la concertación de centros de atención primaria gestionados por “entidades de base asociativa” (que podían ser cooperativas, pero también empresas o sociedades anónimas) constituidas totalmente o parcialmente por profesionales sanitarios. Tendrían prioridad, en este caso, las entidades constituidas por profesionales procedentes de centros públicos, que tendrían un plazo de tres años para decidir si continuar con la experiencia de gestión emprendida o volver en las filas de la administración sanitaria pública⁸⁴⁰.

En cuarto lugar – así como se había establecido en la negociación entre PSC i CiU-, se fijaba una norma que obligaría el Consell Executiu a adoptar por decreto un reglamento

⁸³⁸ Art.1 de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, *de modificación parcial de la ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Catalunya*. DOGC núm.2116, 18 de octubre de 1995.

⁸³⁹ Art.2 de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, *de modificación parcial de la ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Catalunya*. DOGC núm.2116, 18 de octubre de 1995.

⁸⁴⁰ Art.7 de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, *de modificación parcial de la ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Catalunya*. DOGC núm.2116, 18 de octubre de 1995.

para la evaluación de los conciertos existentes y unas normas para la contratación de nuevos centros, basada sobre los principios de publicidad y libre concurrencia⁸⁴¹.

Y finalmente, se establecía que el *Consorci Sanitari de Barcelona* se encargaría de las funciones antiguamente desarrolladas por la Regió Sanitària de Barcelona Ciutat⁸⁴². Como algunos estudios hicieron notar⁸⁴³, la introducción de esta norma representa una prueba tangible de aquella colaboración a la construcción del modelo prestada por los partidos de oposición a la cual se hacía referencia y, en buena medida también de los *precios* pagados por la coalición en el gobierno para la obtención de esta colaboración. El CSB - que era una entidad controlada por el ayuntamiento de Barcelona, gobernado por los partidos de izquierdas - sería, en contra del criterio de separación de funciones que estaba a la base de la reforma, no sólo el mayor proveedor sanitario de la ciudad de Barcelona sino también el ente destinado a la financiación y gestión de los servicios sanitarios de la capital catalana.

El modelo sanitario catalán así, después de la reforma de 1995, hacía un paso más allá hacia su alejamiento del modelo general construido por la LEGSA, y se acercaba a las tendencias de reforma que, en los mismos años estaban experimentando otros países europeos, erigiéndose a modelo de referencia también para la gestión de la sanidad en los otros territorios del estado.

6.5 Balance, límites y perspectivas del sistema

La historia de la construcción del sistema sanitario catalán, ha sido en gran parte la historia de la iniciativa política de una clase política estable en el gobierno y de su capacidad en comprometer los otros actores, políticos pero también sociales y económicos en la construcción de un modelo sanitario realista, autónomo, y substancialmente avanzado con respecto a los tiempos.

Quizás sean justamente estos tres términos los que puedan definir brevemente la experiencia de las políticas sanitarias de la Generalitat de Catalunya entre 1980 y 2003: realismo, autonomía, innovación.

⁸⁴¹ Art.8 y 9 de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, de modificación parcial de la ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Catalunya. DOGC núm.2116, 18 de octubre de 1995.

⁸⁴² Art.12 de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, de modificación parcial de la ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Catalunya. DOGC núm.2116, 18 de octubre de 1995. La norma sería finalmente aplicada a través del Decret 74/1997, de 18 de marzo; DOGC 2357, de 24 de marzo de 1997 y de la Resolución de 21 de octubre de 1997, de delegación de determinadas funciones a favor del Consorci Sanitari de Barcelona. DOGC núm. 2522, 20 de noviembre de 1997.

⁸⁴³ Véase R. GALLEGÓ: "La política sanitària catalana... ob.cit. p.156.

En efecto, como se vio, la política sanitaria inaugurada con la orden de acreditación en 1981, representaba en alguna medida un acto debido a la situación sanitaria con la cual se encontró la recién constituida administración autonómica. La *radiografía* hecha por el estudio contenido en el Mapa Sanitario de 1979 devolvía una imagen de la situación sanitaria del país extremadamente compleja y desequilibrada. Así, en el momento de recibir las transferencias en 1981, la opción de avanzar en la dirección de una valorización de las estructuras existentes en vez de abogar directamente por una reconstrucción desde las fundamentas del conjunto del sistema sanitario pareció representar la única vía posible para que la Generalitat se pudiera hacer cargo de unas de las políticas públicas más importantes tanto en términos presupuestarios como de referencia para los ciudadanos.

Pero por otra parte, la elección hecha a favor de un sistema de provisión mixto representaba al mismo tiempo fundamentalmente un acto de autonomía.

Autonomía con respecto al poder central – Catalunya fue la primera Comunidad Autónoma que pidió y consiguió las competencias en materia sanitaria – ya que las líneas fundamentales de la política sanitaria fueron fijadas por la Generalitat bien antes de que existiera una normativa básica a nivel estatal. Y autonomía también del ejecutivo con respecto a las fuerzas políticas de la oposición. El gobierno de la Generalitat, en este sentido, como se vio, diseñó la política sanitaria a partir de normativas de carácter reglamentario y de reservó al parlamento una función legislativa substancialmente *a posteriori*. Esta estrategia, - que marcaba una línea de discontinuidad con respecto a las políticas seguidas por el ejecutivo en otros importantes sectores, muy especialmente durante la primera legislatura -, se basaba sobre el razonamiento según el cual el objetivo más importante era comprometer a los sectores implicados antes que a las fuerzas políticas de la oposición en la construcción de un dispositivo capaz de dar respuestas concretas. De esta manera, el gobierno facilitó la construcción de redes de complicidades y de consenso entre las organizaciones del sector, consenso que acabó revirtiéndose de manera evidente sobre las convicciones y la disposición a pactar con el ejecutivo de las fuerzas políticas de la oposición. El resultado último de esta estrategia fue que éstas acabaron asumiendo – con más o menos entusiasmo según los casos – como válido el marco general fijado por el ejecutivo.

Finalmente, sin lugar a dudas, las soluciones adoptadas por el ejecutivo de Jordi Pujol ya a partir de la mitad de los años 80, anticiparon de manera evidente todas una serie de concepciones con respecto al papel de la administración pública en la prestación de los servicios sanitarios que, bien entrados los años 90 se generalizarían al conjunto de los países

Europeos occidentales en el momento en que éstos últimos abordaron la necesidad de una reforma del estado del bienestar. En este sentido, las concepciones propias de lo que ha sido definido la *Nueva Gestión Pública* y sobre las cuales se ha basado a lo largo de los años 80 la construcción del modelo sanitario catalán, ejercitarán una influencia destacada en la reforma del sistema sanitario del conjunto del estado español⁸⁴⁴.

Sin embargo, estos elementos, que constituyen un activo determinante a la hora de valorar el conjunto de las políticas sanitarias realizadas por la administración autonómica, conviven hoy en día con otros elementos que contribuyen a dibujar un cuadro inevitablemente más complejo.

En primer lugar, así como ha subrayado algún estudioso⁸⁴⁵, se tienen que tener en cuenta algunas importantes *divergencias* entre el contenido de las normativas que finalmente han contribuido a definir el modelo y la realidad de su aplicación, divergencias que en algunos casos ponen en tela de juicio el mismo perfil y la misma coherencia interna de las políticas seguidas por el Consell Executiu a lo largo de las últimas dos décadas.

Sin ir más lejos, por ejemplo hay que recordar que la novedad más importante introducida por la reforma de 1995, representada por la *liberalización* de la atención primaria, tuvo una implementación significativa pero no abrumadora. En 2003, se habían constituido una

⁸⁴⁴ A lo largo de los años 90, antes en la última etapa del gobierno González y sucesivamente con los gobiernos del Partido Popular, se empezó una importante modificación del sistema sanitario público en el conjunto del estado. Así, siguiendo las líneas contenidas en el *Informe Abril*, el principio de separación de funciones acabó extendiéndose al conjunto de las comunidades autónomas y a aquella parte de territorio en el cual todavía los servicios sanitarios eran gestionados directamente por el INSALUD. Ya en 1992 el ministerio de Sanidad había introducido la figura del contrato-programa, que había reducido aquel principio de complementariedad de la sanidad privada que en la LEGSA había parecido prevalecer. Y en 1997, ya siendo presidente del gobierno José María Aznar, se aprobaría primero un decreto (Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Insalud) y después una ley de reforma parcial de la LEGSA que permitía la habilitación de nuevas formas de gestión en el Sistema Sanitario Nacional (Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud). Un año más tarde el gobierno central presentaba, juntamente a la ley presupuestaria para 1999 una norma que creaba la figura de las fundaciones públicas sanitarias que, a la práctica, abrían la posibilidad que los hospitales del INSALUD se convirtieran en fundaciones públicas o cooperativas, adquiriendo así personalidad jurídica propia y capacidad de elección de la forma de gestión. Por otra parte, a la mitad de los años 90, también las comunidades que ya tenían transferidas las competencias sanitarias, vivían también un profundo proceso de transformación de sus servicios sanitarios, apostando también por la separación entre funciones y la diversificación de los proveedores. Así, las autoridades sanitarias de Andalucía, Euskadi, Comunidad Valenciana, Canarias y Galicia procedían a la creación y a la redefinición jurídica de sus proveedores sanitarios, que ahora incluían sujetos jurídicos tan diversos como fundaciones, sociedades mercantiles, empresas públicas, sociedades públicas de derecho privados, sociedades anónimas públicas o concesiones. Así, si no se puede hablar de una *catalanización tout court* del sistema sanitario español, es cierto que las soluciones individuadas por el ejecutivo nacionalista encabezado por Jordi Pujol y implementadas a lo largo de las décadas de los 80 y de los 90 constituyeron un punto de referencia importante en la reformulación de las políticas sanitarias en el ámbito del estado. Véase R. GALLEGU: "La política sanitària catalana: la construcció d'un sistema universal de provisió pluralista" en J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, UB-UAB, Barcelona: 2001 p.155-156.

treintena de "entidades de base asociativa" que gestionaban Centros de Atención Primaria en todo el territorio catalán, pero en conjunto, a casi diez años de la reforma, todavía un 80% de los CAP catalanes todavía son gestionados por el ICS. De la misma manera, se ha de valorar el hecho de que la transformación del SCS en mero comprador de servicios – o, según la expresión utilizada en los últimos años por la misma administración, en "aseguradora pública" –, que debería actuar según la lógica de la mejor oferta, parece no haberse llevado a cabo hasta sus extremas consecuencias. Así el SCS, teniendo participaciones importantes – y miembros en los consejos de administración – en la gran mayoría de los proveedores no públicos del sistema, no garantiza aquella separación entre proveedor y comprador que había sido a la base de la reforma.

Por otra parte, la reforma del ICS iniciada en 1989 y culminada con la reforma de la LOSC en 1995, en la óptica de su completa transformación en un proveedor más del sistema que debería funcionar según criterios estrictamente empresariales, parece todavía no haberse llevado a cabo del todo. Al contrario, a normativa de implementación de la reforma de 1995 prevé la firma de contratos-programa entre las estructuras dependientes del ICS y el SCS, pero prevé también que estos contratos no impliquen una asunción de riesgos financieros reales por parte de las estructuras contratadas. Así, dichos contratos constituyen una forma encubierta de financiación, que traduce en términos contractuales las antiguas asignaciones presupuestarias con el único objetivo de concienciar los profesionales y los gestores de los costes de los servicios y de los riesgos financieros que correrían en el caso en que los contratos fueran vinculantes. Por otra parte, si bien los contratos con proveedores diversos del ICS implican riesgos financieros, la existencia de mecanismos de financiación adicional, en la mayoría de los casos de naturaleza extracontractual, cuestiona de manera evidente la eficacia práctica del contrato como instrumento de optimización de la gestión del sistema.

Y, finalmente, al contrario de cuanto la LOSC había afirmado y la reforma de 1995 había ratificado, se ha asistido en los últimos años a una creciente estabilización de los conciertos con hospitales no pertenecientes a la XHUP, cuya existencia ha acabado dependiendo únicamente de la firma de contratos con el SCS. Así que la administración autonómica, en vez de aprovecharse de la posibilidad de poder elegir libremente la opción más ventajosa en términos de eficacia y contención del gasto que el mercado tendría teóricamente que ofrecer, ha acabado, a la práctica, asumiendo el déficit de estas estructuras.

⁸⁴⁵ R. GALLEGÓ: "La política sanitària catalana: la construcció d'un sistema universal de provisió pluralista" en J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, UB-UAB, Barcelona: 2001 p.158.

Todos estos elementos parecen derivar en parte de los problemas endémicos que la sanidad catalana arrastra desde finales de los años 70 pero en parte también de la necesidad de ofrecer respuestas a los intereses de la galaxia de los múltiples actores – políticos, pero también sociales y económicos – que han hecho posible la construcción y la implementación del modelo. En otras palabras, la elección del ejecutivo de descartar la construcción de un acuerdo político general y compartido a priori, y, en cambio, de optar por conquistar el consenso de las otras fuerzas políticas a partir de una política de hechos consumidos y de mediación progresiva con las organizaciones del sector, parece haber tenido como ventaja la viabilidad política de un sistema innovador y autónomo, pero como precio una cierta necesidad de desdibujar los términos del modelo inicial para poder progresivamente sumar consensos a las iniciativas emprendidas. Así, por ejemplo, las supuestas ventajas económicas que un casi-mercado de los proveedores tenía que aportar, quedan hoy dramáticamente en entredicho.

Y en segundo lugar, si desde un punto de vista de la satisfacción ciudadana con el modelo, la actuación de los poderes autonómicos parece haber dado resultados significativos⁸⁴⁶, es desde la vertiente de la sostenibilidad financiera que se están poniendo en discusión las mismas posibilidades de supervivencia del sistema así como se ha ido consolidando en las últimas dos décadas.

Las razones del tremendo déficit que en estos momentos arrastra la sanidad catalana – sólo con referencia al 2003 el Conseller Castells habla de 1200 millones de euros –⁸⁴⁷, evidentemente parecen muchas y de distinto origen. Seguramente, en parte la desastrosa situación económica de la sanidad catalana se inscribe en la más general crisis de los sistemas sanitarios públicos de la mayoría de los países europeos occidentales, en los cuales el pronunciado aumento de la vida media, el extraordinario desarrollo de la tecnología, la disminución del volumen de la población activa y la afirmación de políticas de signo

⁸⁴⁶ Según un estudio realizado en 1998 por el Departament de Sanitat i Seguretat Social, un 75,4% de los catalanes se declaraba satisfecho con el sistema sanitario y un 12,5% incluso se declaraba muy satisfecho, contra un 9,6% que se declaraba insatisfecho, un 1,7% que se declaraba muy insatisfecho y finalmente un 8,8% de ciudadanos que no contestaba a la pregunta. En un estudio reciente publicado por el BBV en el cual se ponían a confronto los niveles de satisfacción de los diferentes sistemas sanitarios del conjunto del estado, se concluía que: “se puede afirmar que en general la evaluación hecha por los catalanes se asemeja bastante a la de los ciudadanos del territorio Insalud: el trato humano se sitúa entre los aspectos mejor valorados en todos los niveles asistenciales, junto al que se sitúan también la cercanía de los centros en primaria, el número de especialidades a las que se tiene acceso y la hostelería hospitalaria. Entre los aspectos peor valorados está el tiempo de espera en todos los niveles asistenciales, los trámites para acceder y conseguir cita en cuanto a la atención especializada y, de nuevo, los trámites de ingreso en la atención hospitalaria”. Véase GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGURETAT SOCIAL: *Catalunya un model per a la sanitat pública*, Servei Català de la Salut, Barcelona: 1998 y G. LÓPEZ CASANOVA; A. RICO GÓMEZ (coord.): *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el estado de las autonomías* Vol.II Fundación BBV, Madrid: 2001 p.415.

⁸⁴⁷ Véase *AVUI*, 1 de agosto de 2004.

marcadamente neoliberal han hecho contemporáneamente aumentar los costes globales del sistema y disminuir la recaudación fiscal, y, por ende, el esfuerzo presupuestario orientado a la financiación de los servicios sociales.

Por otra parte, en concreto, los sucesivos acuerdos de financiación suscritos entre la Generalitat y el gobierno central a lo largo de los últimos veinte años, si bien han permitido garantizar la supervivencia del sistema hasta hoy – aunque fuera a costa de un endeudamiento cada vez más alto –, no han sabido colmar el déficit histórico, se diría que *estructural*, que la sanidad catalana había heredado del franquismo.

Y, finalmente, no obstante, por lo menos en sus premisas teóricas, el modelo sanitario catalán parecía ser el más idóneo – así como parecían confirmar las conclusiones del *Informe Abril* y las consecuentes reformas del Sistema Sanitario Nacional – para la optimización de los recursos, a la práctica, éste no parece haber proporcionado, en este sentido, los resultados esperados. Ya sea por sus debilidades endémicas, ya sea porqué las necesidades de gestión de un sistema necesariamente complejo y diversificado han literalmente minado la capacidad de un control riguroso del gasto, hoy la viabilidad del sistema sanitario catalán se ve seriamente puesta en tela de juicio. La amenaza ha parecido tan grave que ya desde varias posiciones políticas – no sólo cercanas al nacionalismo moderado, que había hecho veladamente alusión a esta posibilidad en alguna ocasión, sino también a la izquierda no nacionalista – se está reclamando una revisión del sistema de financiación de la sanidad y planteando la posibilidad de implementar fórmulas de *copago* de los servicios por parte de los ciudadanos. Estas fórmulas equivaldrían a romper con una de las líneas que, independientemente de las diversas posiciones que los partidos catalanes han ido asumiendo a lo largo de los años en materia de política sanitaria, hasta hoy ninguna fuerza política había puesto explícitamente en discusión: la total gratuidad de las prestaciones sanitarias.

CAPITULO SEPTIMO

LAS POLITICAS EDUCATIVAS

7.1 El mundo de la escuela en Catalunya durante la transición: carencias estructurales, resistencia cultural e innovación pedagógica.

La educación, por la importancia estratégica que ha adquirido a lo largo del XIX y XX siglo en cuanto vehículo de transmisión de masa de todo un conjunto de valores, ha constituido en general en la historia contemporánea del estado español un motivo de profundas divisiones ideológicas.

El franquismo en sus primeras décadas, había solucionado la cuestión apostando por una concepción absolutamente subsidiaria del papel del estado en la educación de los ciudadanos, favoreciendo un protagonismo central y absoluto de las instituciones privadas – y, sobre todo religiosas – en la provisión educativa. La contraprestación exigida por parte del poder político franquista había sido la de cumplir con las funciones de control social e ideológico y adoctrinamiento que el régimen les había encomendado.

A partir de los años 60, el desarrollo económico y el parcial cambio de equilibrios internos al régimen, con el protagonismo de las nuevas elites tecnocráticas, la necesidad de reproducción de clases dirigentes aptas para gestionar en el futuro el nuevo sistema capitalista español y una cierta exigencia de legitimación internacional por parte de la dictadura, había comportado la necesidad de un cambio de estrategias con el objetivo formal de acercar y homologar el sistema educativo español a lo de los países occidentales europeos. Es en este contexto que nació la Ley General de Enseñanza, aprobada por las Cortes franquistas en 1970. La ley modificaba la estructura del sistema educativo hasta entonces vigente, introduciendo la obligatoriedad y la gratuidad de la escolaridad hasta los 14 años, la creación de la Educación General Básica, la unificación del bachillerato, la creación de la Formación Profesional, la coeducación y la liberalización del acceso a la universidad.

Sin embargo, las medidas contenidas en la “ambiciosa y utópica”⁸⁴⁷ nueva normativa, que había intentado dar una salida a la retórica franquista de aquellos años sobre la igualdad de oportunidades y atender la real creciente demanda de escolarización por parte de la población, eran destinadas a permanecer en gran parte letra muerta.

⁸⁴⁷ Véase X. BONAL: “La política educativa: dimensiones de un proceso de transformación (1976-1996)” en: R. GOMÀ y J. SUBIRATS: *Políticas públicas en España* Ariel Barcelona: 1998, p. 153 y M. de PUELLES BENÍTEZ: *La orientació política del sistema educatiu espanyol* UOC Barcelona: 1997.

Por un lado, un impuesto destinado a las empresas, que debía ser el medio a través del cual se hubiera tenido que financiar la reforma no se llevó a aplicar nunca, con lo cual se remarcaba la incapacidad – o la falta de voluntad – del Estado en querer implantar una efectiva universalización de la educación básica y responder a la creciente demanda educativa post-obligatoria y universitaria. Por el otro, las resistencias de un sector educativo privado – tanto mercantil como católico – acostumbrado a una histórica subsidiariedad del estado en el campo educativo y poco dispuesto a perder su posición de privilegio, dificultaron enormemente ya desde el principio la posibilidad de desplegar consecuentemente la ley.

Antes las dificultades representadas por la infradotación económica y las resistencias del sector privado, al cual se añadían cada vez más las movilizaciones estudiantiles y del profesorado, el gobierno franquista acabó adoptando medidas de desarrollo totalmente contradictorias con el espíritu de la ley. En 1971, el gobierno establecía la posibilidad de fijar *numerus clausus* y pruebas de selectividad para el acceso a la universidad, circunstancia que generó una verdadera ola de protesta generalizada protagonizada en primer lugar por los estudiantes pero también secundada por los padres y los profesores y que llevó en 1973 a la dimisión del ministro Juan Villar y a su sustitución por Julio Rodríguez. Pero el cambio a la cabeza del dicasterio no significó un cambio de ruta con respecto a la política anterior. Bien al contrario, el nuevo ministro pareció querer avanzar todavía más en lo que se ha denominado la *contrarreforma educativa*.⁸⁴⁸ Así, bajo el mandato de Rodríguez se confirmaba la política de discriminación con respecto a la escuela pública. Las subvenciones a la enseñanza privada pasaban en un año de 750 millones a 4595, y, a la práctica se hacían desaparecer todos los criterios objetivos y programáticos que la LGE había fijado para la obtención de las subvenciones (como, por ejemplo, la misma gratuidad de la prestación para las familias), con el resultado de una escasísima incidencia en la extensión efectiva de la escolarización obligatoria gratuita, de un fortalecimiento de los privilegios de las grandes patronales escolares y, sobre todo, del agravamiento del endémico déficit de plazas escolares públicas que, por aquellas fechas se situaba en una cifra de un más de un millón⁸⁴⁹.

El fracaso de la LGE, como ha indicado algún estudioso⁸⁵⁰, había seguido la parábola de la crisis más general del último franquismo. El incumplimiento de una ley nacida con el propósito – real o ficticio – de subsanar desde las fundamentas la profunda crisis de

⁸⁴⁸ Véase J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa y gasto público en educación* Pomares-Corredor, Barcelona: 1999, p.68

⁸⁴⁹ Véase J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa...* cit p.72.

legitimidad del régimen franquista, había dado paso a la extensión de la crisis política general al mundo educativo y había propiciado la agudización del conflicto y a la articulación de movimientos transversales críticos, que, en el momento en que reivindicaban una escuela más democrática minaban los mismos presupuestos ideológicos del régimen.

La crisis educativa empezada con la promulgación de la LGE –y que, de hecho, de prolongará con puntas de más o menos intensidad a lo largo de toda la década–, en Catalunya tuvo posiblemente una profundidad mayor que en el resto del estado pero al mismo tiempo tuvo también un carácter, unas temáticas y unos actores decididamente propios y diferenciados.

Algunos elementos parecen poder explicar, al menos en parte, las razones de esta mayor intensidad de la crisis y su carácter propio.

En primer lugar, la existencia de un déficit de plazas escolares públicas muy superior a la media del estado, determinado por agravios históricos y sobre todo por el enorme crecimiento demográfico experimentado en Catalunya entre 1950 y 1970, cuando la población catalana pasaba de las 3.218.596 a las 5.660.393 unidades. El *boom* demográfico entre el principio de los años sesenta y la mitad de los años 70 fue sencillamente espectacular: en 1972, una cuarta parte de la población catalana era en edad de escolarización obligatoria.

Comparación de los efectivos de la escuela obligatoria en Catalunya entre 1969 y 1975

	Curso 1969-70	Curso 1974-1975	Incremento
Numero de niños	521.598	795.926	52,6%

Fuente: F. PEDRÓ GARCÍA: *L'orientació política del sistema educatiu a Catalunya* Ediuoc, Barcelona: 1997 p.11

Las políticas educativas de los últimos gobiernos franquistas, continuadas por los ejecutivos centristas y construidas sobre la idea de la subsidiariedad del papel del estado en la educación, no pudieron ni quisieron atacar el enorme aumento de la demanda educativa catalana, y los centros privados – incluso después que a partir de la LGE recibieron importantísimas cuotas de financiación por parte del estado – no fueron capaces de aumentar de manera adecuada la amplitud de su oferta. Estos dos elementos combinados generaron a lo largo de los años setenta una verdadera calamidad escolar en Catalunya. En este sentido un dato parece emblemático: todavía a finales de los años 70, las plazas

escolares de enseñanza básica públicas disponibles en la provincia de Barcelona representaban sólo aproximadamente un 30% del total⁸⁵¹.

En segundo lugar, evidentemente, la existencia de una fuerte reivindicación en favor de una escuela catalana. En este sentido, la cuestión no era representada sólo por el hecho de que cada vez más y con más fuerza a lo largo de los años habían aumentado las movilizaciones a favor de la introducción de la enseñanza de la lengua catalana, sino también por la existencia de un fuerte movimiento en favor de una escuela moderna y participativa que entroncaba con la tradición de renovación pedagógica empezada con la Mancomunitat a principio de siglo y que en los años treinta y bajo los auspicios de la Generalitat republicana había tenido su momento álgido⁸⁵². Así, desde finales de los años sesenta habían surgido movimientos de renovación pedagógica formados por profesores encuadrados en la escuela pública y también toda una serie de centros educativos de titularidad privada en su mayoría de propiedad de cooperativas de padres y profesores y de entidades sin ánimo de lucro. Estos centros a la vez que ayudaban a paliar el ingente déficit de plazas escolares, habían utilizado los márgenes de maniobra que a partir de 1970 el estado había concedido a los centros privados, y habían empezado a plantear –de forma más o menos explícita– un modelo de enseñanza radicalmente distinto del oficial, basado sobre los principios de la escuela comprensiva, de la coeducación, de la a-confesionalidad de la enseñanza, de los métodos participativos y, que, en muchos casos, habían introducido el uso del catalán como lengua vehicular. Como se verá, este colectivo de escuelas privadas “atípicas”, era bastante diverso. Bien compartiendo el marco ideológico de los principios ahora indicados, había escuelas con vocación de devenir públicas, que entonces eran privadas sólo por la imposibilidad –dadas las condiciones políticas generales– de trasladar al sistema público su bagaje pedagógico, al lado de centros que consideraban la dicotomía escuela pública/escuela privada como engañosa y que si bien reivindicaban la gratuidad de la enseñanza (a través de un sistema de subvenciones) no se planteaban, ni siquiera en un diverso escenario político, alterar el carácter de su titularidad.

En tercer lugar, el carácter peculiar de una parte de la iglesia católica catalana. Aunque a menudo se ha querido magnificar quizás más de lo debido la poca alineación de la iglesia católica catalana con la Conferencia Episcopal Española a finales del franquismo, es

⁸⁵¹ Véase DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT: *Situació i perspectiva de l'ensenyament a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1986 pp.187-188.

⁸⁵² Véase J. GONZÁLEZ AGÁPITO: *L'Escola Nova Catalana 1900-1939* Eumo Vic: 1992; M. MATA: *Àngels Garriga, la seva escola, la seva generació de mestres* Fundació Àngels Garriga Safores: 1998; en particular, sobre las iniciativas de la Generalitat en campo educativo durante la guerra civil, véase E. FONTQUERNI y M. RIBALTA: *L'Ensenyament a Catalunya durant la guerra civil. El CENU* Barcanova, Barcelona: 1982.

indudable que el impacto del Concilio Vaticano II fue posiblemente más extenso sobre el conjunto del mundo católico catalán que sobre el español. Este elemento, unido a una cierta catalanidad tradicional de una parte de la iglesia catalana, acabó revirtiéndose también en el mundo de la enseñanza. Así, si bien una parte importante de las escuelas dependientes de los órdenes religiosos catalanes siguieron cumpliendo con su función de correa ideológica del régimen, a partir del final de los años 60, a diferencia de lo que ocurría en el resto del estado, no se podía hablar ya de una coincidencia absoluta entre los valores vehiculados por la totalidad de la escuela confesional catalana y los valores del régimen, sino que en más de un caso las fronteras se hicieron más difusas y se asistió a un cierto distanciamiento de la escuela confesional, que reivindicaba en alguna medida una cierta autonomía ideológica.

Y, finalmente, la existencia de un tejido más fuerte, complejo e interconectado de movimientos sociales, que encontraba su momento de máxima síntesis en los organismos unitarios, y en primer lugar en la Asamblea de Catalunya. Así, a diferencia de cuanto se produjo en el resto del estado, la lucha de los barrios más pobres para conseguir escuelas, la de los profesores en favor de las mejoras salariales, la de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una escuela catalana en lengua y contenidos, la de los padres y de los ciudadanos en general para una escuela democrática, participativa y de calidad, no se configuraban como batallas aisladas y corporativas, sino que iban a constituir una parte imprescindible de una lucha más global para la conquista de la democracia y para el reconocimiento de las libertades nacionales. Una lucha en la cual participaban, dentro de los organismos unitarios, partidos, sindicatos, asociaciones de vecinos y de padres, entidades culturales, organizaciones de profesores y incluso de titulares de centros escolares privados.

La fotografía de la situación del mundo de la enseñanza en Catalunya a finales del franquismo y a principio de la transición, en el pleno de la que se denominó *guerra escolar*, devuelve pues una imagen compleja, no interpretable sólo a partir de los clásicos antagonismos entre escuela pública y escuela privada o laicismo y confesionalidad de la enseñanza. Otros factores, como la reivindicación nacional, la infradotación de plazas escolares, el carácter parcialmente peculiar de la iglesia catalana y la colocación de las movilizaciones del mundo de la enseñanza en un contexto reivindicativo más amplio, crearon un cuadro más diversificado, poblado de actores portadores de intereses y proyectos políticos y educativos diferentes pero que encontraban su convergencia en la distancia de la concepción autoritaria de la enseñanza franquista.

Así, muerto Franco, después de cinco años de vigencia de la LGE y en el pleno de la *contrarreforma educativa* y de la *guerra escolar*, si se analizan las características de las diferentes asociaciones de los actores del sistema educativo en Catalunya, se encontrará un panorama que poco o nada tiene que ver con el panorama español⁸⁵³.

Por lo que se refiere a las asociaciones de titulares de centros de enseñanza, al lado de la Federació Catalana de Centres d'Ensenyament (FCCE), ligada a la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE) y al Fomento del Trabajo, expresión de los intereses más clásicos de la *patronal escolar* - y, en definitiva del régimen -, se encontraban también el Grup d'Acció Escolar Catalana (GAEC), asociación que recogía la actividad de unos cuantos centros de iniciativa privada pero que se consideraban de interés público y que tenía la particularidad de querer representar no sólo a los titulares de los centros sino también a los padres, profesores y alumnos. Las escuelas del GAEC, todas de titularidad privada, eran, desde un punto de vista jurídico, muy diferentes entre ellas, recogiendo centros surgidos del impulso cooperativo de padres y profesores, sociedades anónimas, fundaciones, y iniciativas particulares. Todos los centros pero compartían pero dos características comunes: ser empresas sin ánimo de lucro y querer impulsar la promoción pedagógica y cultural de una escuela catalana en el marco de una sociedad pluralista.

La tercera asociación más importante era representada por el Col·lectiu per a l'Escola Pública Catalana (CEPEPC), que reunía mayoritariamente los centros creados a partir de la iniciativa cooperativa de padres y alumnos. El CEPEPC, surgido de la confluencia en 1976 de dos diferentes organizaciones - la Unió Territorial de Cooperatives de Ensenyament de Catalunya y Coordinació Escolar - aglutinaba centros presentes tanto en los más distintos barrios de Barcelona, como en las otras provincias y en el ámbito rural. Se trataba de centros caracterizados por el principio de participación, la voluntad de poner al abasto de toda la población (independientemente de su nivel socioeconómico) una enseñanza moderna, catalana -y en catalán- y de calidad. Pero ciertamente, el elemento más destacado de estos centros era la voluntad de integrarse, cuando las condiciones políticas lo permitieran, en una red pública dependiente de un poder autónomo catalán. En este sentido, sin ser una paradoja, el CEPEPC -a todos los efectos una organización surgida para defender los intereses de unos centros de titularidad privada- fue, a lo largo de toda la transición, el mayor impulsor de las movilizaciones a favor de una escuela democrática, participativa, catalana y, sobre todo, pública.

⁸⁵³ Una excelente síntesis sobre la historia, la representatividad, las funciones y la colocación ideológica de las organizaciones más importantes del mundo escolar catalán, se puede encontrar en el libro de M. BOIX: *Grups d'interès i política educativa a Catalunya* Edicions 62, Barcelona: 1992.

Finalmente, entre las organizaciones de los titulares de los centros docentes, se tiene que mencionar obligatoriamente el Secretariat de l'Escola Cristiana, organismo dependiente de Consell Diocesà de la Escola Cristiana, y, en definitiva, de los obispados catalanes. Nacido formalmente en 1978, su origen se tiene que remontar a diferentes iniciativas organizadas a lo largo de los años setenta por varios centros católicos en defensa del papel desempeñado por las escuelas confesionales en la sociedad. Siendo acérrimo defensor del derecho de los padres de elegir una formación religiosa para sus hijos, en más de una ocasión se separó de las posiciones de la Conferencia Episcopal Española, decidiendo no adoptar posiciones beligerantes con respecto a la enseñanza laica y defendiendo, en línea con las posturas de una parte de la iglesia catalana, la *catalanización* de la enseñanza.

Por lo que se refiere a las asociaciones de profesores, al lado, evidentemente, de la presencia de los sindicatos – tanto de clase, como UGT y la CONC, como de corte más corporativo, como organizaciones más pequeñas – una de las características más destacada del asociacionismo de los profesionales de la enseñanza era representada por los movimientos de renovación pedagógica (MRP).

Estas organizaciones recogían la tradición histórica empezada en Catalunya a finales del siglo XIX y que pretendía adaptar a la realidad catalana las corrientes de renovación procedentes del pensamiento pedagógico europeo. Este impulso encontró sus primeras realizaciones a través de las *Escoles d'Estiu* organizadas bajo los auspicios de la Mancomunitat de Catalunya entre 1914 y 1923 y finalmente, de una forma más incisiva y coherente gracias a la acción de la Generalitat republicana y al maestrazgo de la pedagoga catalana Rosa Sensat⁸⁵⁴. La instauración y la consolidación de la dictadura había durante casi treinta años interrumpido esta tradición, que pero fue recuperada a partir de finales de los años sesenta por de maestros y profesores operantes tanto en la escuela pública como en una parte de la escuela privada, que reclamaban unos métodos educativos modernos basados sobre las teorías de la “escuela activa”. El objetivo principal de estos movimientos era conseguir una escuela participativa, de calidad, conectada al medio en que se encontraba, catalana en lengua y en contenidos, y, sobre todo, pública. La principal actividad de los MRP fue la reanudación de la tradición de las *Escoles d'Estiu* a finales de los años 60 y que, a lo largo de la década siguiente se transformaron en verdaderos laboratorios pedagógicos. Las *Escoles d'Estiu*, de hecho fueron la sede en el cual los diferentes movimientos intercambiaron sus experiencias pero también indudablemente constituyeron importantes momentos de elaboración genuinamente política. Así, en las

ediciones de 1975 y de 1976 se aprobaban dos manifiestos a favor de una escuela pública catalana en los cuales no sólo se fijaban las directrices pedagógicas de lo que se quería que fuera la nueva escuela pública sino que también se indicaba detalladamente el camino que las escuelas privadas tendrían que cumplir para integrarse, en un futuro democrático ya no lejano, en el sistema público⁸⁵⁵.

La incidencia a nivel político del trabajo de los MRP a lo largo de la última mitad de los años setenta fue sin embargo destacada. Su conexión explícita con la Asamblea de Catalunya desde los primeros momentos de la transición, y su participación en los trabajos del Congrés de Cultura Catalana contribuyeron a que muchas de sus reivindicaciones acabaron integrándose a pleno título en las reivindicaciones más generales de los organismos unitarios. En un segundo momento, ya restaurada la Generalitat provisional y constituidos los primeros ayuntamientos democráticos, participaron activamente en la concepción y en la aplicación de las políticas educativas de las nuevas instituciones.

Finalmente, por lo que se refiere a las asociaciones de padres, quizás fuera este el ámbito en que la situación catalana se parecía más a la situación del resto del estado español, aunque aquí también con algunas importantes diferencias.

Las dos organizaciones más representativas eran la Confederació Cristiana d'Associacions de Pares d'Alumnes de Catalunya (CCAPAC), representante de los intereses de los padres de alumnos de escuelas confesionales y la Federación de Asociaciones de Padres de Catalunya (FAPAC), integrada por asociaciones de padres de alumnos procedentes de la escuela pública y de aquellas escuelas privadas pero de interés público a las cuales ya se hizo referencia.

La primera, heredera de la Federacions Diocesanes de Pares de Família i Pares d'Alumnes constituida en 1964, se constituyó formalmente en 1977 y, según sus estatutos, tenía como objetivos la defensa de la educación religiosa pero también la promoción de una distribución justa de los bienes culturales sin privilegio para ningún grupo o clase social.

La segunda, nacida de una coordinadora de varias organizaciones de padres creada en 1975 y formalmente constituida en federación en 1978, tenía como objetivo la consecución de un sistema de enseñanza pública, catalana, gratuita y de calidad en la cual los padres pudieran jugar un papel participativo importante. Con respecto a la enseñanza privada, lejos de adoptar posturas ideológicas rígidas, la FAPAC se mostraba extremadamente realista a la hora de valorar la importancia de los centros privados en la paliación del déficit

⁸⁵⁴ Sobre la vida de Rosa Sensat (1873-1961), véase J. GONZÁLEZ AGÁPITO: *Rosa Sensat i Vilà, fer de la vida escola* Edicions 62 Barcelona: 1989.

de puestos escolares que sufría el país, aunque reclamaba una rápida y urgente racionalización de todo el sistema que tuviera como prioridad clara la escuela pública.

Así que, por lo que se refiere a las asociaciones de padres, en buena parte la similitud con el caso español prácticamente se refería a la diferente procedencia de los miembros de las dos grandes asociaciones. En realidad pero, la contraposición - de intereses y también ideológica - tan dura que existió a lo largo de los años setenta entre las organizaciones de padres de las escuelas católicas y de las escuelas laicas del escenario escolar español, no se produjo con la misma virulencia en Catalunya.

En general, pues, el mundo de la enseñanza en Catalunya durante la transición parece mostrar fundamentalmente dos características.

Por un lado, la poca visibilidad y el poco dinamismo - que no quiere decir bajo ningún concepto poca fuerza real- de los intereses más ligados a una concepción privatística, autoritaria y nacionalcatólica de la enseñanza.

Y, por el otro, la existencia de un tejido asociativo importante y combativo, claramente insertado en el conjunto de los movimientos sociales y políticos antifranquistas, que abarcaba colectivos con intereses y posiciones ideológicas a menudo diferentes pero que compartían algunas ideas básicas: la democratización de la enseñanza y la construcción de un sistema educativo autónomo, moderno, bien conectado con la realidad del país y que volviera definitiva y integralmente a abrir sus puertas a la lengua y a la cultura catalana.

Estas dos ideas se traducirán primero en las reivindicaciones del movimiento unitario, y, más tarde serán a la base de las partes de los programas electorales de los partidos antifranquistas dedicadas a la enseñanza para las primeras elecciones democráticas.

Uno de los primeros resultados de estas circunstancias será, a partir de la restauración de la Generalitat provisional, una estrecha colaboración entre el recién nacido Departament de Ensenyament i Cultura (del cual será Director General J. Guitart, futuro Conseller d'Ensenyament), dirigido por el liberal Pere Pi i Sunyer - y muchas de las organizaciones que se han mencionado a través de un órgano consultivo, llamado Consell Assessor d'Ensenyament i Cultura, creado en 1979.

Asimismo, como ya se ha recordado, después de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos, la mayoría de estas asociaciones, sobre todo las más cercanas a los partidos de izquierda, como los Movimientos de Renovación Pedagógica y la FAPAC, participaron en la definición de las políticas municipales en materia de enseñanza.

⁸⁵⁵ Los dos manifiestos están recogidos en el volumen ESCOLA D'ESTIU DE ROSA SENSAT: *Per una Nova Escola Pública Catalana*, Publicacions de Rosa Sensat Barcelona: 1976.

Pero quizás el momento de síntesis más importantes entre las reivindicaciones compartidas por las organizaciones escolares catalanes – democratización y autonomía del sistema escolar catalán – y los representantes políticos encargados de dibujar el horizonte institucional en el cual se desarrollarían las políticas escolares en Catalunya, haya sido representado por la discusión estatutaria, cuando la práctica totalidad de ellas, junto a los partidos catalanes antifranquistas, reivindicaron – sin éxito, como se verá –, que las competencias en materia de enseñanza destinadas a la Generalitat fueran de carácter exclusivo.

En este sentido, y no obstante la unidad reivindicativa demostrada a lo largo del bienio 1977-1978, ya el devenir del debate constitucional había evidenciado las dificultades existentes para que las decisiones sobre el modelo escolar se pudieran realizar autónomamente en el ámbito catalán.

En la gran discusión constitucional sobre la institucionalización del derecho a la educación, evidentemente, los términos del debate fueron fuertemente influidos por la dura confrontación ideológica que se vivía en el ámbito estatal entre una derecha recelosa a admitir un papel más activo del estado en la educación, la laicidad de la enseñanza y el recorte de privilegios y autonomía a los centros privados y una izquierda comunista y socialista deseosa de favorecer la igualdad en el acceso a los bienes culturales y de fijar una formulación del principio de la libertad de enseñanza que no fuera únicamente instrumental a las razones de la grande patronal escolar, sobre todo católica.

El artículo 27, a través del cual la carta constitucional regulaba finalmente el derecho a la educación, apareció como un verdadero ejercicio de equilibrio jurídico y sintáctico, construido con el objetivo de componer visiones y intereses duramente enfrentados. Así si se establecía un derecho universal a la educación que comprendía también la obligatoriedad y gratuidad de los estudios básicos – ya garantizadas, al menos formalmente, por la LGE –, a la vez se admitía la libertad absoluta para toda persona física y jurídica de crear centros docentes. Por otra parte, si la derecha había admitido finalmente un cierto papel de control del estado sobre los centros privados (a través de la inspección y de la homologación de los títulos) y incluso había aceptado el principio de participación en la gestión para todos los centros sostenidos con dinero público, la izquierda aceptaba la institucionalización del derecho de elección de centros para los padres y la garantía para estos últimos de poder exigir una formación religiosa y moral en la escuela para sus hijos de acuerdo con sus principios⁸⁵⁶.

⁸⁵⁶ Según el art.27 de la Constitución Española de 1978: "1. Todos tienen el derecho a la educación. Se

Sea como fuere, tanto el acuerdo firmado unos meses antes de la aprobación y insertado en los pactos de la Moncloa, según el cual el estado se comprometía a la reducción drástica del déficit de plazas escolares públicas⁸⁵⁷, como el compromiso representado por el artículo 27, no consiguieron rebajar el clima de choque ideológico en torno al tema de la enseñanza. Al contrario, se verá como la indeterminación y la objetiva ambigüedad de la cual sufría el redactado final de la norma constitucional, había dejado a la merced de interpretaciones totalmente antagónicas el derecho a la educación consagrado en el texto, dependiendo totalmente del gobierno eventualmente en el cargo una interpretación fuertemente decantada hacia la "libertad de enseñanza" – que favorecería el sector privado y religioso – o, alternativamente hacia la igualdad en el acceso – favoreciendo así los fautores de un sector público fuerte y de un sector privado absolutamente subsidiario-.

Pero además, por lo que se refiere a las autonomías, y en particular a Catalunya, el saldo del acuerdo constitucional sobre el derecho a la educación se había demostrado, al menos parcialmente, negativo. La necesidad expresada por la izquierda, y en este sentido, en parte también por la izquierda catalana, de limitar las pretensiones de una derecha portadora de los intereses de unos poderes fácticos poco dispuestos a abandonar sus privilegios, había tenido como resultado que los mecanismos de control público sobre los centros que consiguió finalmente introducir el dispositivo institucional fueran referibles prácticamente en su totalidad al estado central.

Así, si bien el art.27 hablaba genéricamente de "poderes públicos" encargados de proporcionar una "programación general de la enseñanza" y de "inspeccionar" y "homologar" el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de la ley, la carta constitucional había finalmente acabado por consagrar como competencia exclusiva del estado la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales" y la facultad de "dictar normas básicas para el

reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

⁸⁵⁷ Según el programa de nuevos puestos escolares incluido en la letra de los Pactos de la Moncloa, se preveía la creación de 800.000 puestos de EGB, 400.000 de preescolar, y 200.000 de BUP. Véase R. GOMÀ y J. SUBIRATS: *Políticas públicas en España* Ariel, Barcelona: 1998 p.158.

desarrollo del art.27⁸⁵⁸. Quedaban así legalmente reducidas al mínimo las esperanzas para las nuevas instituciones autonómicas de poder encargarse por completo de la definición de las líneas generales del nuevo sistema escolar catalán, tanto por lo que atañía a la programación como a los controles.

Pero no obstante los escasos márgenes ofrecidos por la solución constitucional, sólo unos meses después, a lo largo del debate estatutario, la reivindicación de unas competencias exclusivas en materia de enseñanza para la Generalitat quedó viva y acabó plasmándose en el proyecto de estatuto que finalmente llegó al examen de las Cortes.

Finalmente, el debate en el parlamento español y sobre todo la intervención directa del presidente Suárez en las fases más duras de la negociación estatutaria tuvieron, como resultado que en el texto finalmente aprobado las competencias pasaran de "exclusivas" a "plenas", se reconociera explícitamente, a través de una mención al art.140.1.30 CE las competencias del estado en materia no sólo de homologación y expedición de títulos, y también se incluyera una competencia para el estado en materia de "alta inspección"⁸⁵⁹.

Así que en definitiva, la reivindicación compartida tanto por los actores sociales del mundo de la escuela como por los partidos políticos, de reservar el debate sobre el modelo escolar a un escenario parlamentario exclusivamente catalán, había casi por completo fracasado ya que sería finalmente una ley estatal a definir en buena medida hacia donde – si hacia la libertad de enseñanza o hacia la igualdad en el acceso a la educación – se decantaría la interpretación del artículo 27 de la Constitución.

En este sentido, finalmente, la responsabilidad de recuperar, en la medida de lo posible, los espacios de autonomía que los textos constitucional y estatutario habían negado al parlamento y a la sociedad catalana, pasaría a la acción de gobierno del nuevo ejecutivo autonómico y no ya al conjunto de las fuerzas políticas y sociales catalanas.

Y el nuevo gobierno nacionalista encabezado a partir de la primavera de 1980 por Jordi Pujol, intentará cumplir con su función a través de una doble acción.

Por un lado, a través de los diputados de CiU en las Cortes, se dispondrá a participar activamente en la redacción de las normativas estatales que finalmente darán actuación a los preceptos constitucionales.

⁸⁵⁸ Art. 149.1.30 de la Constitución Española de 1978.

⁸⁵⁹ Así según el art.15 del texto final del Estatuto de Autonomía de 1979: "És de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i Llei Orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia" (la cursiva es nuestra).

Y por el otro, paralelamente, exigirá rápidamente la transferencia de todas las competencias en materia de enseñanza de manera de poder transformarse desde el principio en aquellos "poderes públicos" a los cuales hacía referencia el texto constitucional, velando porqué finalmente la intervención del estado central en la gestión del sistema se limitara estrictamente a los supuestos de programación general, control y inspección.

El nuevo contexto resultante de la redacción final de la Constitución y del Estatuto pues, había representado un cierto cambio con respecto a las perspectivas imaginadas en un primer momento por los partidos y las organizaciones del mundo escolar de Catalunya. A partir de 1979, la discusión sobre el modelo escolar se saldría obligatoriamente de aquella lógica unitaria – y en las previsiones, *parlamentaria* – que había presidido los años anteriores, para recolocarse en un nuevo ámbito en que la acción del ejecutivo – tanto en la aplicación de las normas estatales como en la negociación para las transferencias – representarían el elemento determinante.

Pero se verá como, no obstante la nueva situación generaría la necesidad de una recolocación de todos los actores y de un diferente planteamiento de todo el debate, la experiencia de las movilizaciones que habían caracterizado los primeros años de la transición y el consenso que a lo largo de aquellos años se había construido en torno a algunos valores básicos, jugarán un papel decisivo a la hora de hacer posiblemente menos difícil y conflictiva la delicada composición de intereses que representó la construcción del nuevo sistema escolar catalán.

7.2 La aprobación de la LOECE, las transferencias y las primeras actuaciones de la Generalitat.

Ya se ha recordado como el art.27 de la Constitución constituyó fundamentalmente un compromiso enunciativo. En el texto de la norma aparecían prácticamente en igual medida disposiciones procedentes tanto de la concepción derechista y católica, que ponía el énfasis sobre la libertad de enseñanza – entendida fundamentalmente como libertad de empresa – y el papel de subsidiariedad del estado, como de la que hacía hincapié, al contrario, en la asunción por parte del estado del cometido de hacer realidad la igualdad en el acceso a los bienes culturales, y, por ende postulaba la necesidad de reforzar el sector público, propia de izquierda.

En este contexto jurídico, ambiguo y polivalente, sería finalmente la decisión del gobierno de turno – según trasladara a la legislación básica con más o menos vigor una parte u otra

del precepto – a determinar los presupuestos ideológicos del nuevo sistema escolar. La *omnicomprensividad* del precepto constitucional, y la falta en ello de una conceptualización de síntesis que superara, conyugándolas, las dos contrapuestas visiones, hacía de ello una previsión legislativa poco eficaz a la hora de delimitar claramente las características del modelo de escuela que se quería construir después de la dictadura. En otras palabras, en la previsión del art.27 cabían un modelo centrado en una escuela pública predominante y casi única, así como un modelo fuertemente privatístico en el cual el estado tuviera una función decididamente marginal y casi caritativa.

Y los riesgos de una interpretación desigual, sesgada, y por esto potencialmente conflictiva, no tardaron a materializarse. En la primavera de 1980, las Cortes aprobarían la Ley Orgánica de Estatutos de Centros Escolares⁸⁶⁰, según un texto presentado por el ministro centrista Otero Novas.

La norma, destinada claramente a perpetuar el papel subsidiario del estado en la educación, desató una de las fases posiblemente más tensas y conflictivas de la guerra escolar que caracterizó – y, en parte todavía caracteriza – la vida política española. Tres parecían sus elementos más destacados y conflictivos.

En primer lugar, el intento de codificar – respaldándose en la Constitución – una acepción de la libertad de enseñanza decididamente orientada a favorecer los intereses ideológicos y económicos de la gran patronal escolar española. Así, no sólo se garantizaba a toda persona física y jurídica – con contadas y concretas excepciones – el derecho de implantar centros escolares⁸⁶¹ sino que sobre todo se garantizaba, para los titulares de los centros privados, la posibilidad de establecer un “ideario propio” de los centros⁸⁶², del cual tendrían que tener cuenta tanto los alumnos y los padres – que veían *sacralizado* su derecho a la elección de los centros⁸⁶³ –, como sobre todo los profesores⁸⁶⁴. Tal supuesto, a la práctica, comprimiría de

⁸⁶⁰ Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

⁸⁶¹ Según el art.7.1 de la norma: “Toda persona física o jurídica pública o privada, de nacionalidad española, tiene libertad para establecer y dirigir centros escolares, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes”. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

⁸⁶² Según el art. 34.1 de la norma: “Se reconoce a los titulares de los centros privados a establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución. Asimismo podrán contratar el personal del centro y ejercitar los derechos y deberes dimanantes de esas relaciones contractuales con el personal, asumir la gestión económica del centro y la responsabilidad del funcionamiento del mismo delante de la Administración”. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

⁸⁶³ Según el art.5.1 de la ley: “Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones”. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

⁸⁶⁴ En este sentido, el art.15 de la LOECE, establecía que: “Los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior, y, en su caso al ideario educativo propio del centro, tienen

manera evidente la libertad de cátedra que la misma constitución garantizaba a los profesionales de la enseñanza.

En segundo lugar, la LOECE hacía una interpretación de la gratuidad de la enseñanza obligatoria restrictiva y intencionalmente poco detallada. Si bien se proclamaba la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza de los 6 a los 14 años, la fórmula a través de la cual esta se garantizaría se reducía a una mención de una Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria que nunca se llegó a aprobar⁸⁶⁵. En un primer momento, el gobierno pensó en la introducción de los cheques escolares, pero tramontada rápidamente esta hipótesis, la gratuidad se sustanciaba en la prolongación del sistema de subvenciones utilizado a partir de 1970 y que en los últimos años de gobierno centrista llegaron a cotas realmente sorprendentes.

Subvenciones a la enseñanza privada 1973-1982. En millones de pesetas.

Año	Ministro	Cantidad
1973	J. L. Villar Palasí	750
1974	Julio Rodríguez	4.595
1975	Cruz Martínez	6.806
1976	C. Robles Piquer	8.988
1977	Aurelio Meléndez	13.186
1978	Iñigo Caveró	14.149
1979	Iñigo Caveró	13.728
1980	J. M. Otero Novas	15.472
1981	J. A. Ortega Díaz	14.965
1982	F. Mayor Zaragoza	16.800

Fuente: Elaboración propia a partir de J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa y gasto público en educación* Pomares-Corredor, Barcelona: 1999, p. 71

Pero en este sentido, quizás el elemento más importante sea representado por la absoluta falta de criterios legales explícitos que regularan requisitos necesarios para que un centro pudiera ser subvencionado, con el resultado de una financiación indiscriminada, arbitraria, extremadamente gravosa desde un punto de vista económico y, a la postre, ineficaz.

Y, finalmente, la LOECE tergiversaba el principio de participación de la comunidad escolar en la gestión de los centros que el artículo 27 había enunciado. Así, según el texto centrista, dicha participación se limitaba – y sólo en los casos de los centros públicos o sostenidos

garantizada la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover, dentro del cumplimiento de su específica función docente, una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con la libertad y dignidad personales de los mismos”. La cursiva es nuestra. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

con fondos públicos - a una vaga función de control de la gestión económica, sin que padres, profesores y alumnos pudieran intervenir en la fijación de las líneas ideológicas y pedagógicas del centro⁸⁶⁶. Esta función, en el caso de los centros privados - incluso de los subvencionados con dinero público - recaía en el titular y en los cargos de su confianza.

En definitiva, la LOECE reproducía el modelo privatístico heredado de la última etapa del franquismo. Ni alteraba el régimen de privilegios económicos y ideológicos del que hasta entonces habían disfrutado los centros privados, ni constituía un instrumento válido para reorganizar eficazmente las ofertas de puestos escolares gratuitos, ni solucionaba las demandas de los sindicatos de los profesores - el Estatuto de los Trabajadores, aprobado en 1980 se aplicó a los trabajadores de la administración educativa sólo en 1982 -, ni daba unos cauces de expresión adecuados a las instancias de participación de las diferentes componentes escolares.

Pero no obstante la política educativa de los centristas, y más en concreto la aprobación de la LOECE desató la fase posiblemente más dura de la guerra escolar, y no obstante los dirigentes nacionalistas catalanes habían advertido en más de una ocasión sobre los riesgos de una politización excesiva y dañina de la cuestión escolar, el grupo parlamentario de Minoría Catalana fue el único a respaldar el texto presentado por el gobierno.

Las razones de un apoyo parlamentario en cierta medida sorprendente -CDC, socio de mayoría de la coalición, sin dejar de abogar por el derecho de elección de los padres, se había encontrado en más de una vez junto con los partidos catalanes de izquierda en las campañas a favor de la escuela pública-, se tengan posiblemente que buscar en parte en el contexto general en que se produjo el voto y en las relaciones que por aquel entonces ligaban los nacionalistas catalanes a la UCD tanto a Barcelona como a Madrid, en parte a una cierta evolución de los mismos presupuestos ideológicos de CiU, y en parte, finalmente, en una concreta estrategia de gobierno llevada a cabo por la fuerza política encabezada por Jordi Pujol.

En el momento en que se produjo el voto sobre la LOECE, las relaciones entre la UCD y CiU eran extremadamente y forzosamente estrechas. A Madrid, los diputados de Minoría Catalana garantizaban la existencia del gobierno Suárez, pero a Barcelona los diputados

⁸⁶⁵ Era prevista por el art. 5.2 de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

⁸⁶⁶ Así, el art.16 de la ley establecía escuetamente que: "Los profesores, los padres, el personal no docente y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y en la gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos en los términos establecidos por la presente ley". En concreto, el art.18, establecía que la participación de los padres sólo era prevista a través de una asociación única por cada centro, y que en todo caso ésta tenía que operar "respetando el reglamento de régimen interior, y, cuando lo hubiese, el ideario del centro". Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

centristas eran una pieza clave de la compleja mayoría que permitía a Pujol de gobernar con menos del 30% de los sufragios. Así que en cierta medida, las escasas “contrapartidas autonómicas” obtenidas como resultado de la negociación conducidas por los diputados nacionalistas – se trataba de la posibilidad para las autonomías que hubiesen recibido competencias en materia de enseñanza de modificar los criterios establecidos en materia de centros experimentales, composición y funciones de los órganos de dirección y gestión de los centros públicos – se demostraron rápida y forzosamente suficientes para cerrar un acuerdo⁸⁶⁷.

Por otra parte, había una cierta motivación ideológica en aquel solitario y discutido – por parte sobre todo de las fuerzas políticas catalanas de izquierdas – apoyo a las políticas centristas. La estrategia seguida por el movimiento de Jordi Pujol para ganar, de manera inesperada, las consultas autonómicas de 1980, había sido abandonar para siempre las sugerencias socialdemócratas que habían caracterizado el movimiento nacionalista de la primera hora. Las voces a favor de un perfil más progresista del nacionalismo de CDC y, en lo específico, a favor de la escuela pública no desaparecieron dentro del partido. Pero el acuerdo electoral firmado en 1978 con Unió Democràtica y el decidido asalto al espacio electoral que había sido en 1977 terreno de UDC, unidos a la *inversión* que una parte importante del empresariado y de la patronal catalana habían hecho en la coalición nacionalista para evitar la perspectiva de una Generalitat “marxista”, había movido el nacionalismo mayoritario catalán a situarse – táctica y estratégicamente – en una órbita política si no conservadora, en todo caso más genuinamente central en el espectro político catalán. Y como la estrategia se había demostrado finalmente ganadora, aquellas voces más progresistas, tenían ahora, en 1980, menos peso que sólo dos años antes.

Pero finalmente, la razón que parece tener más peso – sin ser la única, como se vio – en el voto favorable de Minoría Catalana a la LOECE, es que el apoyo se inscribía en una precisa y consecuente estrategia de gobierno. En este sentido, para el gobierno de la Generalitat y para la coalición que lo integraba, la prioridad era que existiera una ley a partir de la cual poder empezar a actuar ejecutivamente. Por un lado el hecho de que en definitiva la LOECE fuera una ley poco detallista, más ideológica que funcional, que regulaba poco – y todavía menos en el caso de los centros públicos de las comunidades que aspiraban a

⁸⁶⁷ Se trata del punto 3º de la Disposición adicional, según el cual “Los art.21; 24, apartados 2 y 3; 25, 3 y 4; 26; 27; 28, 1 y 2; 29; 30; 31 y 37 de la presente Ley, sin perjuicio de su carácter general podrán ser sustituidos y modificados por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía”. Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio de 1980, de Estatutos de Centros Escolares.

gestionar las competencias en materia de enseñanza – y la necesidad del gobierno de la Generalitat de no encontrarse en una posición enfrentada con respecto al ejecutivo central –que era en definitiva quien debía prácticamente proceder a la transferencia de las competencias– constituyeron elementos de peso que hicieron decantar los nacionalistas a apoyar la política escolar de UCD.

En otras palabras, dado el contexto competencial resultante de la Constitución y del estatuto, los parámetros sobre la base de los cuales el gobierno de Jordi Pujol y CiU juzgaron la LOECE no eran relativos tanto al conflicto entre libertad de enseñanza y igualdad de acceso, entre escuela pública y escuela privada, sino más bien a los márgenes de maniobra, legales, pero sobre todo políticos y temporales, que la ley dejaría en manos de los gobiernos autonómicos, y, en lo específico, a la Generalitat de Catalunya.

Una cierta confirmación de ello quizás sea representada por la rapidez con la cual finalmente fueron transferidas las competencias en materia de enseñanza. Así, en el octubre del mismo 1980⁸⁶⁸, se procedía a la transferencia de las competencias del Estado a la Generalitat en un importantísimo grupo de servicios. Pasaban a mano de la Generalitat todas las funciones hasta entonces desempeñadas por las Delegaciones provinciales del Ministerio de Educación; la inspección ordinaria – la alta inspección, por mandato estatutario, quedaba competencia del Estado –; la titularidad de todos los centros de grado no universitario; la creación, la supresión y la clasificación de los centros educativos; la elaboración de los planes y de los programas de estudio que desarrollaran los programas mínimos fijados por el Ministerio; la aprobación de los libros de texto; la elaboración y la aprobación de los programas de inversión en materia de equipamientos y construcciones escolares; la tramitación de las solicitudes de autorización para los centros privados; la tramitación y la concesión de las subvenciones a la gratuidad; y, finalmente, el nombramiento, el traslado, y la promoción de todo el personal transferido.

Esta última competencia, sobre todo por lo que se refería al nombramiento y al traslado de los profesores, quizás fue la que creó más conflictos con la administración central, no obstante el voto favorable de los nacionalistas a la LOECE.

Para el gobierno nacionalista, junto a la redacción de los programas de estudio y a la aprobación de los libros de texto, el control sobre el acceso a la función pública docente representaba un elemento imprescindible en la política de *catalanización* de la escuela que el gobierno de Pujol quería explícitamente llevar a cabo. Es evidente, en este sentido, que en una situación de partida en que buena parte del profesorado funcionario presente en

Catalunya no era autóctono y desconocía la lengua catalana, la posibilidad de dibujar una política autónoma de asignación de plazas y de formación permanente – lo que más tarde se llamó “reciclaje” – tenía una importancia absolutamente crucial.

Para el gobierno del Estado, al contrario, a parte de una cierta evidente resistencia ideológica, la descentralización de la política de acceso a la función pública docente representaba añadir mayores dificultades al ya complejo problema funcional, que, por aquellas fechas representaba una verdadera fuente de conflictos sindicales y corporativos.

Pero no obstante los conflictos de competencias que, con respecto a este último punto se verificaron en abundancia y que, en su enorme mayoría, desembocaron en toda una serie de recursos interpuestos delante del Tribunal Constitucional, el decreto de 1980 había representado, en la óptica del gobierno nacionalista una contrapartida juzgada razonable por el apoyo dado en las Cortes a la LOECE.

La administración autonómica salía fortalecida tanto en su dimensión institucional – la enseñanza junto a la sanidad sea quizás la política de más impacto sobre los ciudadanos – como presupuestaria ya que el Departament d'Ensenyament pasaba a representar, entre 1980 y 1982, de un 2,0% a un 27,6% de unos presupuestos de la Generalitat de Catalunya que, en el mismo lapso temporal, habían pasado de los 6.971 a los 246.150 millones de pesetas. Podía así comenzar plenamente su andadura en un campo que, con razón, se había considerado, desde los primeros momentos de la transición, como central para la reconstrucción democrática y nacional.

Como ya se ha recordado, la situación con la cual se encontraría el nuevo Departament d'Ensenyament, dibujaba un panorama escolar complejo, caracterizado por un alto déficit de plazas públicas y por una alta movilización de algunas organizaciones escolares y de los sindicatos, que poco y mal había digerido el apoyo de los nacionalistas a la LOECE y que le acusaban de haber traicionado los valores que, en los últimos años de la resistencia en contra del franquismo habían acomunado los nacionalistas catalanes de Convergència – más que de Unió – al resto de las organizaciones políticas y sindicales antifranquistas.

Delante de las críticas cada vez más duras de los partidos de la izquierda parlamentaria y después de la presentación por parte del PSOE (con el apoyo de los otros partidos de izquierda tanto catalanes como españoles), en el mismo octubre de 1980 de un recurso de inconstitucionalidad en contra de la LOECE⁸⁶⁹, el gobierno de la Generalitat se disponía a dar señales de disponibilidad y de diálogo a la oposición.

⁸⁶⁸ Se trataba del Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, sobre transferencia de servicio del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de enseñanza.

⁸⁶⁹ En concreto, habían sido recurridos los artículos 15, 18 y 34.

Era en este cuadro que surgían las *Comissions de Participació*, órganos consultivos constituidos en el Departament de Ensenyament, en las cuales la administración invitaba a participar las organizaciones más representativas del mundo escolar. De hecho, aunque fuera sólo desde un punto de vista formal, la constitución de las comisiones representaba un intento de poner una cierta distancia entre la impostación y los postulados contenidos en la LOECE y la posición y, sobre todo la imagen de la gestión que CiU quería transmitir. Delante de una ley que concebía la participación sólo como un hecho limitado y reducido, el gobierno de la Generalitat intentaba reconstruir puentes con las organizaciones que se habían demostrado críticas a través de un instrumento que, aunque fuera sólo consultivo, retomaba uno de los postulados que había sido básico y compartido por la mayoría de las fuerzas políticas: la participación de las componentes escolares en la programación general.

Pocos meses más tarde, en el febrero de 1981, el TC hacía pública su sentencia en mérito a la LOECE⁸⁷⁰. Finalmente se habían declarado inconstitucionales dos de los tres artículos recurridos⁸⁷¹, más aquella reserva “autonómica” que, como se vio, había en parte motivado el apoyo de CiU al texto.

En concreto, el alto tribunal había considerado en primer lugar contrarios a la constitución los preceptos relativos a la participación de los padres en la gestión de los centros. Según la ley, podrían ostentar la representación sólo los padres constituidos en asociación y, además, la forma de la representación se establecería por vía reglamentaria. Ahora la sentencia precisaba que exigir como requisito la existencia de una asociación vendría a limitar el derecho constitucionalmente garantizado de participación de los padres. Asimismo, por la relevancia constitucional de este derecho, el alto tribunal afirmaba que las formas de representación deberían ser fijadas obligatoriamente por ley.

En segundo lugar, el tribunal anulaba dos normas relativas a los criterios de participación de las componentes escolares en la gestión de los centros privados, puntualizando que, en el caso en que se tratara de centros sostenidos con fondo públicos, éstos no podían, así como planteaba confusamente la ley hablando genéricamente de “centros privados”, ser fijados ni por fuentes legislativas inferiores a la ley ordinaria ni, todavía menos, como pretendía la LOECE, a través de un reglamento interno del centro.

Finalmente, por lo que se refiere a la disposición adicional tercera, el tribunal establecía que las reservas establecidas a favor de las comunidades autónomas iban a contradecir el principio de jerarquía de las fuentes normativas, puesto que implícitamente permitían la

⁸⁷⁰ STC 5/1981, de 19 de febrero.

⁸⁷¹ El tribunal consideró inconstitucionales el art. 34 (en sus letras b) y d) y en su punto 2), el art.18.1, además del punto 3º la Disposición Adicional.

supremacía de una ley ordinaria aprobada por una comunidad autónoma sobre una ley orgánica.

La sentencia se había centrado fundamentalmente, en su parte dispositiva, en la anulación de unos preceptos que se consideraban limitativos de los principios de participación de la comunidad escolar en el conjunto de la gestión de los centros escolares, puntualizando que estos principios se consideraban siempre vinculantes cuando el estado participaba de la financiación de los mismos, fueron los centros públicos o privados. Quedaban así derrotadas las pretensiones de autosuficiencia organizativa de los titulares de los centros privados, de las cuales la derecha se había hecho tradicionalmente portadora.

Por otra parte, la anulación de las “reservas autonómicas”, en definitiva, también se colocaba en la misma línea argumentativa: los criterios de participación de las componentes y las funciones de cada una de ellas así como la composición y las funciones de los órganos de dirección y gestión en el caso de los centros públicos, eran juzgados por el TC como un terreno propio de una ley orgánica, no modificable por una ley autonómica.

Pero quizás la parte más significativa de la sentencia se encontrara en su parte interpretativa. Una parte del recurso – en concreto, la relativa art.15 – había tendido a poner en discusión la posibilidad por parte del titular de establecer autónomamente un ideario específico del centro, que fuera vinculante tanto por los profesores como para los alumnos. El tribunal, si bien no anulaba el precepto, utilizaría la disertación sobre ello para fijar una interpretación del principio de libertad de enseñanza que precisaría tanto su contenido como su ámbito de actuación. Así, proclamando como válida y inherente a la misma libertad de enseñanza la libertad de creación de centros docentes y de fijación de un “ideario propio”, precisaba que dicha libertad podía encontrar su límite natural únicamente en los preceptos constitucionales⁸⁷². Asimismo, y tocando el punto central de la cuestión, fijaba los límites relativos a la libertad de cátedra, afirmando que – de acuerdo con los niveles educativos, a cuanto más nivel, más libertad - ésta debería ser entendida como total y absoluta en el caso tanto de los centros públicos como de los centros privados, al menos en aquellos sostenidos con fondos públicos. Es interesante notar como en la sentencia, estas últimas matizaciones sobre el alcance de la libertad de cátedra, se hicieran derivar

⁸⁷² En concreto, la Corte puntualizaba: “La existencia de un ideario, conocida por el profesor al incorporarse libremente el centro o libremente aceptada cuando el centro se dota de tal ideario después de esa incorporación no le obliga, como es evidente, ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor. El profesor es libre como profesor, en el ejercicio de su actividad específica”. STC 5/1981, de 19 de febrero, FJ 2º.

entre otras fuentes, de los debates constitucionales que en su día se produjeron en las Cortes⁸⁷³.

Con la Sentencia de 1981, quedaría tocada de muerte una política educativa centrista que, en su último tramo, había seguido la parábola de crisis seguida por el conjunto de la acción de gobierno y que había querido perpetuar un sistema heredado por un régimen autoritario y comprometido con los grandes intereses de la patronal escolar católica.

La promulgación de la sentencia, en Catalunya, fue acogida con satisfacción por los partidos de izquierdas, las organizaciones sindicales y todas las organizaciones que habían luchado y luchaban por un fortalecimiento de la escuela pública, y, evidentemente con decepción y incluso con indignación por las asociaciones del empresariado escolar y por las jerarquías eclesíásticas.

El gobierno de la Generalitat, en cambio, no se demostró excesivamente influido por las consecuencias de la sentencia. Tomó ciertamente buena nota de la posibilidad de unos cambios profundos en el mismo planteamiento ideológico de las políticas educativas estatales, que, tanto el pronunciamiento del Tribunal Constitucional como la visible crisis de UCD y la posibilidad de un cambio de gobierno, parecían anunciar. Pero parecía más empeñado en defender sus espacios de autonomía y en evitar, a través de sus acciones, que el profundo y durísimo choque ideológico que la situación política española parecía perfilar, no arrastrara el conjunto de los actores políticos y sociales catalanes.

⁸⁷³ En ese sentido, la sentencia afirmaba que: "Aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia sólo de los docentes en la enseñanza superior o, quizás más precisamente, de los titulares de puestos docentes denominados precisamente «cátedras» y todavía hoy en la doctrina alemana se entiende, en un sentido análogo, que tal libertad es predicable sólo respecto de aquellos profesores cuya docencia es proyección de la propia labor investigadora, resulta evidente, a la vista de los debates parlamentarios, que son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen, que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora. Se trata, sin embargo, como en principio ocurre respecto de los demás derechos y libertades garantizados por la Constitución, de una libertad frente al Estado o, más generalmente, frente a los poderes públicos, y cuyo contenido se ve necesariamente modulado por las características propias del puesto docente o cátedra cuya ocupación titula para el ejercicio de esa libertad. Tales características vienen determinadas, fundamentalmente, por la acción combinada de dos factores: la naturaleza pública o privada del centro docente en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar. En los centros públicos de cualquier grado o nivel la libertad de cátedra tiene un contenido negativo uniforme en cuanto que habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada, es decir, cualquier orientación que implique un determinado enfoque de la realidad natural, histórica o social dentro de los que el amplio marco de los principios constitucionales hace posible". STC 5/1981, de 19 de febrero, FJ 2º.

7.3 La apuesta definitiva para un sistema mixto: la ley del CEPEPC y el decreto CEDIP

La descomposición progresiva de UCD entre 1981 y 1982 y sobre todo la estrepitosa victoria socialista en las elecciones legislativas del octubre de 1982 acabarían dando la razón a quienes dentro de la coalición nacionalista esperaban un giro decidido en las políticas educativas del gobierno central y, consecuentemente, a la vuelta a un debate aspro y profundo sobre las grandes líneas del modelo escolar.

Pero todavía antes que se produjeran las elecciones del *cambio*, cuando la discusión sobre la educación volvió con toda su fuerza con las vicisitudes que acompañarán la discusión y la aprobación de la Ley Orgánica del Derecho de Educación (LODE) querida por el nuevo ministro socialista José María Maravall, el gobierno de la Generalitat ya se había dispuesto a dar nuevo impulso a los ejes de su política educativa y a evitar que la *guerra escolar* que se iba perfilando cada vez más en el ámbito español, no acabara por extenderse también en Catalunya.

Fue en esta óptica que entre 1983 y 1984, en la primera fase del gran debate español sobre la LODE, el gobierno catalán decidió conducir su política en dos líneas aparentemente opuestas. Por un lado intentó, presentando un proyecto de ley en parlamento, un ensanchamiento del sistema público; y, por el otro, a través de un decreto, procedió a la concertación de un buen número de centros privados.

Por lo que se refiere a la primera línea de actuación, en el septiembre de 1982, el Consell Executiu presentaba un anteproyecto de *Llei reguladora del procés d'integració a la xarxa de centres docents públics de diverses escoles privades*⁸⁷⁴. La ley, pensada fundamentalmente para el colectivo de centros representados por el CEPEPC, tuvo una tramitación larga y difícil.

Como se vio, la aspiración de estas escuelas privadas de transformarse en escuelas públicas había sido la razón de su propia fundación a la mitad de los años setenta. Políticamente ligadas sobre todo a los partidos de izquierdas, pero en parte también a sectores del nacionalismo mayoritario, las escuelas del CEPEPC habían pedido con insistencia su transformación en centros públicos desde el mismo momento en que, en 1980, la Generalitat había recibido las competencias en materia de enseñanza.

La falta de iniciativa por parte del gobierno autonómico entre finales de 1980 y 1982 en este sentido, se había debido a varios factores. Algunos eran de tipo estructural, relativos a los mecanismos de transmisión patrimonial, de financiación y de transformación del

⁸⁷⁴ El texto del anteproyecto fue aprobado por el Consell Executiu el 28 de septiembre de 1982 y fue presentado oficialmente en el parlamento para su tramitación en enero del año siguiente. Véase BOPC núm.112, 17 de enero de 1983.

personal docente de contratado a funcionario. Y otros, de carácter más estratégico y ideológico, se debían a la situación política de 1980, en que prevalecía claramente a nivel de estado una visión contraria a una dilatación del sistema público que Minoría Catalana, a través de su apoyo a la LOECE, si bien con matices, había respaldado.

Dos años más tarde, en plena crisis del centrismo y de su política educativa, y a las puertas de una anunciada nueva *guerra escolar* se darían las circunstancias políticas para que fraguara por parte de la Generalitat la voluntad de diferenciarse de las políticas educativas centristas y recuperar - al menos en parte- aquella unidad entre los grandes partidos catalanes antifranquistas que según el PSUC y el PSC los nacionalistas habían contribuido a romper con el apoyo a la LOECE y con la falta de inversión en el sector público que los dos primeros años de autonomía habían significado.

El texto de la *Llei del CEPEPC* - como se conoció tanto en la prensa como en los mismos debates parlamentarios - llegaría en aula en enero de 1983.

En una primera fase, la gran discusión, de la cual fueron protagonistas fundamentalmente el Govern y el PSC, vertió sobre la oportunidad de instituir, así como había existido en época republicana, un *Patronat Escolar de la Generalitat* que habría tenido que agrupar y dirigir las escuelas públicas dependientes de la administración autonómica. La idea de instituir el *Patronat*, así como querían los socialistas en contra de las tesis del ejecutivo, tenía una doble vertiente simbólica y funcional. Por un lado, pues significaría entroncar incluso nominalmente con la tradición de la Generalitat republicana a cuya tradición pedagógica las escuelas del CEPEPC se inspiraban explícitamente, pero por el otro, la creación de un órgano específico adscrito pero diferente del Departament d'Ensenyament significaría reducir el poder de decisión del ejecutivo. La propuesta socialista fue finalmente rechazada en sede de ponencia, argumentando los representantes de CiU que la creación del nuevo organismo representaría una nueva complicación burocrática y que añadiría, a lado de la división ya existente entre público y privado un ulterior elemento de fragmentación del sistema. Arrinconada ya la hipótesis del *Patronat*, en general, los desacuerdos de los otros partidos, fueron de entidad menor, y se fueron reduciendo considerablemente a lo largo de la tramitación.

Las únicas enmiendas que finalmente llegaron en aula el día del debate de aprobación - en concreto, 11, un número más bien modesto - atañían fundamentalmente a tres aspectos concretos⁸⁷⁵.

⁸⁷⁵ El texto de las enmiendas finalmente presentadas en el pleno se puede consultar en: BOPC núm. 144, de 23 de junio de 1983.

En primer lugar, y quizás fuera éste el elemento de más relieve, tanto el PSC como el PSUC reclamaban la constitución de una Comisión integrada por los centros, la administración autonómica y los municipios afectados, que fuera la única responsable de fijar los criterios generales que presidirían la efectiva inclusión de los centros privados que lo solicitaran en la red pública. Esta competencia, en el proyecto que llegaba al examen del aula era, como era comprensible, de titularidad del Departament d'Ensenyament.

En segundo lugar, una enmienda socialista, mantenida viva hasta la discusión en aula y sostenida también por el PSUC, reclamaba la mención explícita del CEPEPC no sólo en la exposición de motivos donde ya aparecía, sino también en el articulado. La insistencia socialista y comunista sobre este punto adquiría una dimensión sobre todo simbólica, orientada a evidenciar la voluntad, por parte de los partidos de izquierdas, de querer convertirse en los garantes parlamentarios del reconocimiento explícito que las instituciones catalanas harían de la importantísima tarea llevada a cabo por los centros del CEPEPC y los movimientos de renovación pedagógica durante los últimos años de la dictadura y durante la transición⁸⁷⁶. En este sentido, sólo hace falta pensar que la ponente socialista en la *lleí del CEPEPC* era Marta Mata, pedagoga y una de las más importantes figuras de los movimientos de renovación pedagógica.

Y, finalmente, el último aspecto que se demostró conflictivo hasta el día de la aprobación en aula de la ley, atañía a la creación de una comisión interna al Departament d'Ensenyament que pudiera capitalizar el trabajo pedagógico llevado a cabo por las escuelas del CEPEPC. Reclamada por comunistas y socialistas, para el grupo de la mayoría representaba sólo una forma de intromisión en el esquema organizativo propio de la administración autonómica.



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Centre de Recerca i d'Innovació
En l'Ensenyament

⁸⁷⁶ Así argumentaba la propuesta la diputada socialista Marta Mata: "Senzillament, el que demanem és que sigui esmentat el CEPEPC a l'articulat de la llei. Ho és ja en el preàmbul, però considerem que aquest és el mínim reconeixement moral degut, i que és en el articulat, amb la seva validesa legal, on cal fer-ne esment, per tal que assoleixi tota la força política i el reconeixement, que també cal, d'una trajectòria col·lectiva que aura marcat la història de l'escola a Catalunya. Reconeixement d'una història que té un passat, que té un present i que té un futur. (...). Un passat que comença als anys cinquanta, amb la fundació esporàdica de les primeres escoles (...), que continuà els anys seixanta amb una primera coordinació (...); un passat que no va passar mai de res que atanyés l'ensenyament, i que això ens ho mostrà en la contribució institucional de les escoles del CEPEPC a la definició de la nova escola pública catalana, a les escoles d'estiu els anys 75 i 76. Un present potser una mica massa llarg, i, precisament per això, més indefugible, el present del treball per aconseguir aquesta Llei. Llei - recordem-ho - demanada pel CEPEPC i per ningú més; Llei que, vulguis o no vulguis, ha estat dissenyada sobre les peticions del CEPEPC (...). El futur d'aquesta llei s'orienta, no cap a salvar escoles en crisi, sinó cap a incorporar el valor d'una tasca escolar que no va poder ser feta públicament, d'uns mestres i d'unes institucions que van contribuir a dibuixar-la i a preparar-la, la nova escola pública catalana". En: DSPC-P núm139, p.4366.

Finalmente ninguna de las 11 enmiendas que llegaron vivas al debate consiguió prosperar, pero en definitiva el texto finalmente aprobado fue un texto de amplísimo consenso puesto que no obtuvo ni un solo voto en contra.

En 11 artículos, una disposición adicional y una final se dibujaba el mecanismo a través del cual los 70 centros escolares del CEPEPC, más los que reunieran en su caso los requisitos necesarios, se convertirían finalmente en centros públicos.

Los criterios fijados por la ley preveían un proceso largo y gradual, que preveía garantías tanto para la administración (sobre todo en materia de transmisión de la propiedad de los edificios), como para los trabajadores y los docentes – se mantendrían los mismos equipos pedagógicos y los docentes tendrían un plazo de cinco años para opositar – en el cual el Departament d'Ensenyament sería quien, en definitiva, controlaría todas las fases.

La ley aprobada, si bien atañía un colectivo muy concreto de centros – no obstante el CEPEPC finalmente no constó en el articulado, de hecho siempre fue la *lleí del CEPEPC* – y representaría en las previsiones un esfuerzo presupuestario relativamente contenido (la mayoría de los centros interesados por la normativa disfrutaban ya de subvenciones totales o parciales) era, por encima de todo, un intento político de la administración de reconstruir puentes con sectores políticos y sociales que habían manifestado toda su contrariedad por el apoyo – más o menos entusiasta – que los nacionalistas habían proporcionado a la política educativa centrista.

La misma elección de tramitar una ley para solucionar un asunto que se hubiera podido rápida y fácilmente solucionar a través de la promulgación de un decreto respondía verosimilmente a la voluntad de volver, al menos formalmente, a aquella unidad en materia educativa que había caracterizado en los primeros años de la transición la mayoría de las fuerzas políticas catalanas. Pero de ninguna forma representó – como algunos dirigentes socialistas y comunistas habían querido esperar – el primer paso hacia una expansión decidida del sector escolar público en Catalunya. En cambio, se constatará claramente en los años siguientes que no sólo será más largo y complicado del previsto el proceso de integración de los centros del CEPEPC en la red pública – los primeros centros serán integrados sólo en 1985 – sino que el gobierno de la Generalitat apostaría claramente por un sistema mixto en el cual los centros públicos no serían subsidiarios pero tampoco representarían el centro del sistema educativo.

Una primera prueba de este planteamiento será representada por un decreto aprobado en el septiembre de 1984⁸⁷⁷ – ya bien iniciado el largo y tumultuoso proceso de discusión y

⁸⁷⁷ Decret 20/1984, de 20 de setembre, sobre regulació dels Centres Escolars d'Interés Públic (CEDIP).

aprobación de la LODE – que tendía a extender la calificación de algunos centros privados como *Centres de Interés Públic* (CEDIP).

Estos centros mantendrían su “carácter propio”, limitado sólo por los principios constitucionales, los pactos internacionales y los derechos que la constitución reconocía a las componentes escolares, incluido un no bien identificado derecho de participación.

Se empeñarían a cumplir con toda una serie de requisitos mínimos (gratuidad, control económico por parte de la administración, falta de ánimo de lucro etc.) y a cambio recibirían una subvención estable y continuada por parte de la administración y su consideración a todos los efectos como “element del conjunt escolar que respon a les necessitats educatives del país” insertándose así a pleno título en los planes escolares de la administración⁸⁷⁸.

El decreto, que en un primer momento fue meramente simbólico – la partida asignada a tal efecto en los presupuestos para el año 1985 sólo era de un millón de pesetas – interesaría en los años siguientes cada vez más centros, la mayoría de ellos católicos.

El decreto de los centros de interés público – *decreto CEDIP*, como se conoció por la prensa – respondía, en definitiva, al mismo imperativo político que había presidido la aprobación de la *ley del CEPEPC*. Como aquella norma, en este sentido representaba una especie de guiño a algunos sectores sociales desconcertados por la actuación legislativa del año anterior y por una posible expansión del sector público a costa del privado.

Se verá como, a diferencia de la *lleí del CEPEPC*, la posterior política de la administración autonómica será más cercana al sistema mixto y a la filosofía que inspiraba el decreto aprobado en 1984 que a aquella que sustentaba la ley aprobada un año antes.

Pero la promoción de ambas medidas entre 1983 y 1984 – que al momento de su aprobación representaban poco más de gestos simbólicos – respondían a la exigencia por parte de la Generalitat de demostrar un *dinamismo equilibrante* que pusiera las premisas para que el tremendo debate que en aquellos años acompañó la aprobación de la LODE no tuviera en Catalunya el mismo carácter de guerra ideológica que tuvo en el resto del estado. Otra vez más, el gobierno de la Generalitat volvía a utilizar los canales que la Constitución y el Estatuto le habían dejado en materia de política educativa.

Por un lado, a través de actos legislativos y reglamentarios – como la *lleí del CEPEPC* y el *decreto CEDIP* – había mostrado de no querer empeñarse en una batalla ideológica que consideraba en gran parte extraña a la propia configuración de la sociedad catalana y a los

⁸⁷⁸ Art.4.2 del Decret 20/1984, de 20 de setembre, *sobre regulació dels Centres Escolars d'Interés Públic (CEDIP)*.

intereses expresados por los actores políticos y sociales en materia educativa y de ser capaz, en este sentido, de llevar a cabo una política autónoma.

Y, por el otro, a través de los representantes nacionalistas en las Cortes, intentaría influir lo más posible con sus autónomas posiciones en el durísimo debate ideológico que toda la política y la sociedad española viviría a partir de la presentación del proyecto socialista de Ley Orgánica del Derecho a la Educación en el verano de 1983.

Se verá como y cuanto, en aquella sede, los representantes nacionalistas serán capaces de hacer valer sus convicciones.

7.4 El debate sobre la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en Catalunya y la actuación de Minoría Catalana

No obstante la granítica mayoría parlamentaria que los comicios del octubre de 1982 habían otorgado al PSOE, los trámites que llevaron a la aprobación y a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) fueron posiblemente unos de los más largos y conflictivos de toda la historia democrática reciente del estado español.

Entre la fecha de la aprobación del proyecto de ley por parte del nuevo gobierno socialista encabezado por Felipe González en el verano de 1983 y la efectiva entrada en vigor de la ley mediaron justo dos años.

En el lapso temporal entre las dos fechas, el conjunto del sistema político y de la sociedad española vivió la inevitable vuelta a la escena de divisiones ideológicas seculares que se manifestaron en el parlamento y incluso en la calle y que provocaron incluso la intervención del Tribunal Constitucional.

Como algún estudioso en su día ya observó, los antecedentes de la ley se tendrían que remontar incluso al octubre de 1980, cuando un grupo de 64 senadores socialistas encabezados por Tomás de la Quadra Salcedo presentaba el recurso de inconstitucionalidad en contra de la LOECE⁸⁷⁹. Fue en aquella circunstancia, en las argumentaciones alegadas al recurso que, a la práctica, el PSOE hacía públicas sus convicciones en torno al modelo escolar que consideraba válido para reconstruir el mundo de la educación después de cuatro décadas de dictadura.

Fundamentalmente, se trataba de cuatro principios básicos, que representarían los pilares sobre los cuales unos años más tarde se iría edificando el proyecto de la LODE.

⁸⁷⁹ M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.9.

En primer lugar, la consideración de la enseñanza como un servicio básico, que el estado era llamado a proporcionar. De la aplicación de este simple principio, que en la mayoría de los países europeos occidentales a partir del siglo XX y en especial modo después de la segunda guerra mundial no había sido puesto en discusión ni siquiera por la derecha más recalcitrante, se produciría un giro total y absoluto en la política educativa hasta entonces seguida en el estado español. La subsidiariedad del estado en la provisión educativa había sido, a lo largo de la dictadura, la moneda con la cual el régimen había pagado los servicios de una iglesia dispuesta a fungir de correa ideológica del franquismo. Más tarde, ya empezada la transición, y cambiado el marco político y institucional, los centristas – por convicción y por ser garantes de intereses concretos – habían decidido no cambiar substancialmente las relaciones entre público y privado en la educación, y se habían empeñado en mantener los privilegios de la iglesia y de la patronal escolar en el sistema educativo, limitándose a aumentar año tras año la partida presupuestaria dedicada a la subvención a los centros privados. La falta además de una normativa que garantizara efectivamente la gratuidad de la enseñanza en los centros subvencionados había hecho que durante la etapa centrista se acentuara todavía más la división entre una enseñanza pública escasa, poco y mal equipada orientada a las capas más populares y una enseñanza privada que se dividía en centros de calidad, accesibles sólo a las clases con más poder adquisitivo – se trataba en ese sentido de centros a menudo religiosos – y todo un entramado de centros privados de carácter mercantil que subsistían gracias a las subvenciones y que se aprovechaban de la existencia de una enorme demanda de educación que el estado no había sabido y querido satisfacer. Ahora los socialistas miraban de romper con el pasado planteando la centralidad del papel del estado en la satisfacción de las demandas educativas, como medida de igualdad de acceso a los bienes culturales. En el razonamiento socialista – que en un segundo momento el ministro José María Maravall teorizará en un famoso libro⁸⁸⁰ – la política educativa no debía tender a la eliminación de un sector privado que, por convicción o por realismo, se consideraba ya imprescindible sino de una inversión en el equilibrio entre sector público y sector privado. Si hasta entonces había sido el estado el que había jugado un papel subsidiario, ahora se reclamaba que este papel correspondiera al sector privado, que en el momento en que accediera a la financiación pública, debía aceptar las condiciones de gratuidad real, libertad de acceso y de control que correspondieran a su función de servicio público⁸⁸¹.

⁸⁸⁰ J.M. MARAVALL: *La reforma de la enseñanza* Laia Barcelona: 1984.

⁸⁸¹ Véase: J.M. MARAVALL: *La reforma de la...* cit. pp.29-35.

Y aquí se llegaba al segundo grande eje ya anticipado en la argumentación presentada en alegación al recurso de 1980 y que encontrará plasmación legislativa en la LODE: la posibilidad de establecer, en el caso de los centros privados, un ideario propio que caracterizara explícitamente una estructura educativa. En este sentido, bien respetando el principio constitucionalmente garantizado de la libertad de empresa en el campo educativo, el PSOE, entendía esta libertad como absoluta en el caso de los centros “libres”, pero limitada en el caso de los centros que fueran financiados por parte del estado. Este último extremo comportaría dos consecuencias fundamentales. Por un lado, la posibilidad por parte de cuantos acudieran - por razones de proximidad o de otro tipo - a centros religiosos sustentados por parte del estado de eximirse del recibir enseñanza religiosa, con una consecuente de-confesionalización de una parte de estos centros. Y por el otro, en el caso de un posible conflicto entre el ideario del centro y la libertad de cátedra, la substancial preeminencia de esta última sobre la primera⁸⁸².

La tercera gran idea fuerza socialista en mérito a la enseñanza se refería a los criterios de gestión de los centros y a la participación en ella de las distintas componentes escolares. Como se vio, la LOECE había tratado somera y escuetamente la cuestión, limitando substancialmente la intervención de los actores escolares en el caso de los centros públicos y reduciéndola casi a la nada en el caso de los centros privados, en los cuales la figura dominante seguiría siendo el titular. El PSOE, al contrario, concebía la participación de los actores escolares como una pieza imprescindible del nuevo modelo, con funciones reales de orientación, gestión, control y fiscalización. Pero lo que era más “ambicioso” y, por lo tanto, posiblemente conflictivo, era que en opinión de los socialistas, esta participación se tuviera que producir tanto en el caso de los centros públicos como también en el caso de los privados sostenidos por el estado, llegando así a limitar de manera evidente las antiguas prerrogativas de los titulares⁸⁸³.

Y, finalmente, el PSOE abogaba por una cierta centralización de las grandes decisiones en materia de enseñanza como garantía de democratización y de igualdad de condiciones de todo el sistema. Así que si bien, como se vio, los socialistas hacían hincapié en la posibilidad para los centros de prever autónomamente al desarrollo de sus tareas, y reconocían las competencias de las comunidades autónomas en materia de gestión, rechazaban la idea de conceder “reservas autonómicas” con respecto a las grandes líneas que dibujaban el modelo escolar y atribuían al Ministerio toda una serie de prerrogativas de control y de orientación que tenían el cometido de garantizar su unidad.

⁸⁸² Véase: J. M. MARAVALL: *La reforma de la...* cit. pp.35-39.

Estas cuatro grandes ideas ya esbozadas en el recurso presentado contro la LOECE⁸⁸³ en 1980, encontraron su plasmación en el proyecto que el ministro socialista Maravall presentaría en el consejo de ministros el 6 de julio de 1983.

Sin querer examinar detalladamente el texto que pocos días después empezaba su trámite parlamentario⁸⁸⁵, se podría decir que los cuatro principios ahora analizados encontraban su concreción en un sistema constituido fundamentalmente sobre tres elementos.

En primer lugar, se exigían a todos los centros unos requisitos mínimos fijados por la administración, válidos para todos los centros tanto públicos como privados⁸⁸⁶. Así, si bien se reconocía la posibilidad por parte de toda persona física o jurídica de establecer un centro docente, se fijaban claramente los límites entre los cuales esta libertad se podría desarrollar.

En segundo lugar, y quizás sea este el elemento más novedoso y significativo de la norma, se introducía la figura del centro docente privado concertado por la administración⁸⁸⁷. El instrumento de la concertación, representaba la superación definitiva del sistema de las subvenciones hasta entonces utilizado. A través del concierto, el estado se comprometía a una financiación estable y continuada del centro para que este pudiera ofrecer servicios educativos en régimen de gratuidad, pero a la vez comportaba para las estructuras que se acogieran a esta modalidad, toda una serie de limitaciones y de controles muy concretos cuya infracción comportaría la rescisión del concierto. Así, los centros concertados no podrían de ninguna forma percibir contribuciones por parte de las familias para sus servicios educativos, deberían gestionar sus normas de acceso a partir de los mismos criterios fijados por la administración para los centros públicos, podían prestar enseñanza religiosa sólo y únicamente con carácter voluntario y sobre todo sus docentes serían pagados por la Administración mediante un pago delegado en nombre del titular.

Y, finalmente, el texto introducía toda una serie de órganos de participación⁸⁸⁸. En este sentido, la intervención de las componentes escolares y de la administración, se

⁸⁸³ Véase: J.M. MARAVALL: *La reforma de la...* cit pp.39-42.

⁸⁸⁴ Es posible encontrar un interesante análisis de los contenidos del recurso en: M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LOE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 pp.10-11.

⁸⁸⁵ El texto fue admitido por la mesa del Congreso el 12 de julio de 1983 y publicado pocos días después. Véase BOCG de 18 de julio de 1983.

⁸⁸⁶ Art.14 del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. BOCG de 18 de julio de 1983.

⁸⁸⁷ Título IV artt.47-63 del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. BOCG de 18 de julio de 1983.

⁸⁸⁸ Títulos II y III, artt.27-46 del Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. BOCG de 18 de julio de 1983.

estructuraba en dos niveles. Por un lado, pues el texto introducía la figura del Consejo Escolar del Estado, integrado por representantes de los sindicatos, de los profesores, de los padres, de los alumnos, de las organizaciones de la patronal escolar y de la administración central y autonómica. El Consejo Escolar del Estado, sería el órgano de orientación máximo a través del cual todas las partes interesadas podrían contribuir a perfilar los ejes de la programación general de la enseñanza. Tendría la obligación de redactar informes periódicos sobre la situación de la enseñanza y debería ser consultado preceptivamente por el gobierno sobre todas las iniciativas relativas a la enseñanza. Por el otro, la ley regulaba los instrumentos de participación a nivel de centro. Si en el caso de los centros privados, el texto sólo aludía a la posibilidad que estos últimos previeran reglamentariamente formas de participación, el proyecto LODE establecía detalladamente los órganos a través de los cuales ésta se desarrollaría y las funciones de cada uno de ellos tanto en el caso de los centros públicos y como de los concertados. Así, a lado del reconocimiento de las prerrogativas pedagógicas del Claustro de los Profesores, se creaba la figura del Consejo Escolar de Centro, formado por todas las componentes escolares, más una representación de la administración local y, en el caso de los concertados, también de los titulares. El Consejo Escolar del Centro se convertiría así, a la práctica, el verdadero órgano de gobierno de los centros. La novedad era sobre todo por los centros concertados, en que el Consejo sería el responsable de determinar las líneas pedagógicas, elaborar la programación anual, garantizar el cumplimiento de las normas relativas al acceso y sobre todo - si bien en acuerdo con el titular - nombrar y cesar al director, intervenir en la selección y en el despido de los docentes, aprobar el presupuesto anual y el reglamento interno. La introducción de la figura del Consejo Escolar en los centros concertados representaba una merma importante de las prerrogativas de las que habían sido hasta entonces depositarios los titulares y respondía al principio de equiparación efectiva entre los centros públicos y los privados que decidieran prestar su actividad como servicios públicos. En otras palabras, los socialistas planteaban la necesidad de que no sólo era urgente y imprescindible limitar la sobrefinanciación de los centros privados sino que sobre todo se tenía que incidir sobre su indiscriminación y descontrol.

El proyecto presentado en el julio de 1983, en definitiva, a pesar de partir de un reconocimiento realista y pragmático de la pluralidad del mundo educativo del estado español, suponía una traducción estricta y real del principio de la garantía del derecho a la educación por parte de los poderes públicos que la Constitución había enunciado y que, durante la etapa centrista se había decidido aplazar. Así, además de querer garantizar

indistintamente la educación para todos los ciudadanos, el proyecto presentado pretendía ir más allá y superar la "inhibición histórica"⁸⁸⁹ del estado con respecto a la educación mediante una regulación minuciosa y ambiciosa de las condiciones de escolarización que, si bien reconocía el principio de la libertad de enseñanza, establecía claramente los límites y las posibilidades de la misma, insertándola en una política orientada a la democratización y a la equidad de la enseñanza.

Como era previsible, a la envergadura de la ambición del proyecto socialista, correspondería ya desde las primeras fases de la tramitación de la ley, una oposición de igual o mayor fuerza procedente de los partidos conservadores españoles.

Así, el texto pasaría su primera prueba de fuego justo al llegar en parlamento: en sede de Comisión de Educación del Congreso este recibiría un total de 457 enmiendas. De éstas, 3 eran a la totalidad y con petición de devolución del proyecto al ejecutivo (UCD, AP y PNV) y otra, también procedente de las filas populares, proponía un texto alternativo⁸⁹⁰.

Sin duda alguna, en un primer momento, la práctica totalidad de los grupos – con una parcial excepción de los comunistas – se demostró crítica con el proyecto, pero en grados muy diferentes como demostraba la procedencia de las restantes 557 enmiendas parciales admitidas por la comisión: 300 eran firmadas por el grupo popular.

En esta fase, Minoría Catalana, como quedó patente en la sesión en que se discutieron las enmiendas a la totalidad, expresó un duro juicio sobre el texto, considerando que en su conjunto se trataba de una interpretación tendenciosa y meramente *socialista* de los preceptos contenidos en el art.27 de la Constitución, además de ser un proyecto que se caracterizaba por un centralismo que desconocía casi por completo la realidad del nuevo estado de las autonomías.

Pero la elección de los diputados nacionalistas catalanes fue la de no oponerse frontalmente al proyecto sino de optar por constituirse como un tercer polo, intermedio entre los dos bandos enfrentados, que, a la vez que intentaba introducir una lectura más autonomista del derecho a la educación, pudiera en la medida de lo posible, de-ideologizar el debate.

Y fue con este espíritu que los diputados capitaneados por Miquel Roca presentaron "sólo" 64 enmiendas, centradas en su mayoría a mejorar el peso del papel que las comunidades autónomas jugarían en la definición de la programación de la enseñanza, y en redimensionar algunos aspectos juzgados lesivos de la libertad y de la autonomía de los

⁸⁸⁹ Véase J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa y gasto público en educación* Pomares-Corredor, Barcelona: 1999, p.80.

⁸⁹⁰ Véase M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 pp.14-15.

centros privados y de sus titulares. Las enmiendas, en su mayoría, fueron aceptadas por el PSOE⁸⁹¹.

En primer lugar, por lo que se refiere a las reivindicaciones autonómicas, los diputados catalanes contestaban la absoluta reserva de competencias que el texto atribuía al estado en materia de planificación económica general y pedían que a ésta participaran las comunidades autónomas en pie de igualdad, con la argumentación de que una mayor descentralización de esta función podría no sólo responder mejor a las necesidades educativas de cada territorio sino que también reduciría de manera evidente los posibles conflictos de competencia. Por otra parte, los diputados de Minoría Catalana habían expresado sus perplejidades en mérito al rango, a la composición y a las funciones que el proyecto socialista atribuía al Consejo Escolar del Estado. De las negociaciones en torno a este punto surgirá un acuerdo que preveía la definición del CEE como “órgano de ámbito estatal” – y no “superior”, como constaba en el proyecto inicial – y la creación de la Conferencia de los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el PSOE aceptaba una reserva de competencias autonómicas con respecto a los Consejos de Educación de las diferentes autonomías, que en el proyecto inicial debían obligatoriamente seguir el esquema propio del Consejo Escolar del Estado y cuya composición y funciones, después de la negociación pasaba a ser materia exclusiva de los parlamentos autonómicos.

Otras propuestas de modificación de carácter *autonomizador*, avanzadas por los diputados nacionalistas catalanes concernían el papel que jugarían las administraciones educativas autonómicas en materia de ejecución de los preceptos enunciados por la norma y, más en general, de gestión del sistema. Así, los diputados de CiU reclamaban para las comunidades autónomas la potestad de formalizar los conciertos y de establecer un registro en el cual obligatoriamente constaran los centros existentes, ambas competencias que en el proyecto socialista correspondían al Ministerio⁸⁹².

En segundo lugar, Minoría Catalana, proponía toda una serie de propuestas de modificación de carácter general, orientadas a reducir el papel regulador del estado en materia educativa y en salvaguardar las prerrogativas de los centros privados. Así, los diputados catalanes abogaban por fortalecer el principio de la libertad de elección del centro con respecto a los criterios formalizados que regulaban el acceso a los centros (la cercanía del centro, la situación socioeconómica de las familias, la disponibilidad de plazas...

⁸⁹¹ Ídem pp.33-35.

⁸⁹² Véase M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 pp. 35-37

etc.). Y por otra parte se defendían la introducción de matices importantes en algunas de las normas enunciativas de carácter general. Como efecto de la negociación entre los nacionalistas y el PSOE, se explicitaba mejor el derecho de los titulares a fijar el “carácter propio” del centro y se establecía que la participación no era ya —como había preconizado el proyecto socialista— el principio “rector” de la enseñanza sino sólo su principio “inspirador”⁸⁹³.

Como ya se ha recordado, la mayoría de los principios evidenciados por las enmiendas nacionalistas, serían finalmente incorporados al texto a lo largo de la tramitación.

Sin embargo, para los socialistas, las exigencias nacionalistas habían resultado ser, en el tenso contexto en que se iba desarrollando el trámite parlamentario, razonablemente aceptables. El PSOE había finalmente accedido a incorporar las propuestas de CiU tanto por su contenido —sólo tocaban uno de los ejes de la discusión, el de centralismo/autonomía, pero dejaban intacto el más importante, el de público/privado— como sobre todo porque habían permitido al gobierno de establecer una negociación.

La discusión en sede de comisión y después de ponencia, había visto el literal abandono de UCD, PNV y AP de los trabajos parlamentarios. En el caso de los *populares*, incluso se había asistido a la definitiva emersión de una estrategia orientada al más clásico sabotaje del proceso legislativo. Así que para el PSOE, la negociación con Minoría Catalana, más allá de la aritmética parlamentaria —los socialistas disponían de una mayoría más que cómoda— significaba atenuar el clima de crispación y ponerse a salvo de la acusación de querer imponer una ley que la derecha tildaba de liberticida.

Para los diputados catalanes, en cambio, el acuerdo con los socialistas había significado la posibilidad de aumentar sensiblemente, con respecto a la legislación precedente, el espacio de maniobra a disposición de la Generalitat y al mismo tiempo a estabilizarlo. La LODE fijaría una línea divisoria clara entre las competencias estatales y las autonómicas que, a la práctica, llegará hasta nuestros días. Por otra parte, había significado también una ocasión de proyección política importante para el nacionalismo catalán moderado y, indirectamente, también para la Generalitat. CiU había sabido interpretar con mucha más fuerza política de la que le concedían los números en las Cortes, un papel moderador importante. Sin renunciar a su especificidad como fuerza nacionalista, había sabido hacer un planteamiento pragmático y poco ideológico del problema, erigiéndose, a la práctica, como un punto de referencia válido en el escenario de la política española y absolutamente central para la política catalana.

⁸⁹³ Véase M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a*

El texto de la LODE, modificado por algunas enmiendas presentadas por Minoría Catalana en sede de Comisión de Educación, sería licenciado por el Congreso a finales de diciembre de 1983 y por el Senado – después de varios días consecutivos de discusión y de la inclusión de una larga exposición de motivos - a principio de marzo de 1984. El pleno del Congreso acabaría votando el texto final el 15 de marzo de 1984 y poco después éste sería publicado⁸⁹⁴.

Había sido un trámite largo, tenso, en el cual la oposición conservadora y los nacionalistas vascos se habían autoexcluido en varias fases del proceso⁸⁹⁵. Sobre todo Alianza Popular no había escatimado esfuerzos para llegar a paralizar la actividad legislativa, practicando una intensa actividad obstruccionista.

Pero la amplia mayoría de la cual gozaba el PSOE en las Cortes y el acuerdo con los diputados de Minoría Catalana - que, desde un punto de vista político, había cualitativamente aumentado el consenso con el cual el proyecto había empezado su andadura parlamentaria - había llevado a la aprobación definitiva de la ley.

Perdida la batalla parlamentaria, la derecha española tomaría la decisión de trasladar a otro contexto su oposición a la ley, presentando un recurso previo de inconstitucionalidad que, de momento, paralizaría la aplicación de la nueva normativa. Pero la acción judicial no fue la única escogida por los conservadores españoles para dar batalla en contra de la política educativa socialista: AP impulsaría una dura campaña de opinión que contaría con el apoyo de la patronal escolar y de las asociaciones escolares ligadas a la iglesia católica.

La decisión de presentar el recurso y de organizar una amplia campaña de protesta, en realidad había sido tomada ya antes de la aprobación definitiva del texto, durante la discusión en Senado a primeros de marzo de 1984, cuando, todavía en el pleno de la discusión, los senadores populares se habían ausentado en masas de hemiciclo en señal de protesta por la repartición de los tiempos de intervención establecida por el presidente de la cámara⁸⁹⁶.

una llei controvertida Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 pp. 38-39.

⁸⁹⁴ BOCG de 26 de marzo de 1984.

⁸⁹⁵ Sólo hace falta pensar que al proyecto de la LODE fueron presentadas un total de 4373 enmiendas, 4160 de ellas del grupo *popular*. En concreto el grupo centrista y el nacionalista vasco habían abandonado temporáneamente los trabajos en sede de Comisión de Educación del Congreso. Véase: *La Vanguardia*, 11 de marzo de 1984.

⁸⁹⁶ Así como había acaecido en el primer Pleno del Congreso, los senadores de AP habían intentado alargar el tiempo de los debates para superar los plazos consentido para la aprobación de la ley, llegando a pedir la votación nominal. Cuando la presidencia del Senado hizo pública la decisión de reducir a un minuto el tiempo dedicado a la defensa de cada enmienda, los senadores populares habían llegado a plantear un recurso al Tribunal Constitucional por presunta violación del Reglamento de la cámara, que finalmente no prosperó. Después de más de una semana de debates en el pleno del Senado, el 10 de marzo, día en que se tendrían que discutir las enmiendas de AP, los senadores conservadores abandonaron el aula en señal de protesta. Véase

Aquel gesto evidente de los senadores conservadores, había marcado el final de una fase – la parlamentaria – y el comienzo de otra – la judicial y de agitación social – posiblemente todavía más tensa y conflictiva de la precedente.

Así, sólo cuarenta y ocho después que el plano del Congreso aprobara definitivamente el texto de la ley, un comisionado de cincuenta y tres diputados populares presentaba el recurso al Tribunal Constitucional. La petición de los diputados de AP fue admitida a trámite poco más de un mes después, pero el Tribunal acabaría pronunciándose sólo a finales de junio de 1985.

En los trece meses que separaron la presentación del recurso de la promulgación de la sentencia, fueron posiblemente los meses en que más se movilizó la derecha – y en particular la derecha católica – española en toda la historia de la democracia postfranquista. Artífices de las movilizaciones fueron todas las grandes organizaciones escolares católicas españolas. La patronal escolar, Confederación Española de Centros de Enseñanza- del cual hacía parte la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE) – y la Confederación Católica de Padres (CONCAPA), siempre apoyados por la jerarquía eclesiástica y por Alianza Popular, fueron los actores más visibles de las campañas de aquellos meses. Manifiestos, recogidas de firmas, intervenciones en los medios de comunicación, movilización en los centros escolares, manifestaciones en la calle, fueron los instrumentos elegidos por estos actores para hacer patente su total y absoluta disconformidad con la política educativa del gobierno socialista.

Para estas organizaciones – no sin un exceso de evidente demagogia – la LODE suponía un ataque a la “libertad de la enseñanza” y a la “libertad religiosa” del pueblo español y que, a la práctica representaba la ruptura de aquel “pacto escolar” que – sostenían – había sido virtualmente firmado con el acuerdo en torno al art.27 de la Constitución y que ahora necesitaba ser restaurado.

La oposición a la LODE manifestada por estas organizaciones se configuraba entonces como una oposición de carácter genuinamente ideológico, volviendo a abrir uno de los contenciosos tradicionales de la historia del estado español.

No obstante ya desde el verano de 1984 el gobierno socialista hubiera empezado una negociación con la Conferencia Episcopal⁸⁹⁷, el 18 de noviembre de 1984 se celebraría

La Vanguardia 11 de marzo de 1984 y M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.28.

⁸⁹⁷ Los contactos entre la Conferencia Episcopal y el gobierno socialista, empezaron ya en el verano de 1984 y siguieron con regularidad a lo largo de los meses de la polémica. Después de la sentencia que ratificaría la validez de la LODE y de su definitiva promulgación, en 1985, la Conferencia Episcopal intensificó sus relaciones con el Ministerio de Educación para estudiar los términos de la actuación de la ley con respecto a los centros privados religiosos. Una consecuencia de esta negociación fue el aumento del conflicto interno a

finalmente la prueba de fuerza: la CONCAPA y las otras entidades⁸⁹⁸ – con el apoyo de una parte de la iglesia⁸⁹⁹ y el respaldo político de AP y de otros partidos derechistas – convocaron una manifestación de protesta estatal en contra de la LODE.

Los datos sobre los participantes a la movilización, como siempre, son dispares según se tome en consideración las declaraciones de la policía o de los organizadores. Según el Gobierno Civil de Madrid, los congregados en Madrid en aquel lluvioso domingo de noviembre eran 250000, según la Guardia Civil el número ascendía a 400000, finalmente, según los promotores, a más de un millón. Más allá de las cifras, se trató posiblemente de la movilización callejera promovida por la derecha española más imponente de toda la historia de la democracia.

Pero sin embargo, pocos fueron los catalanes que viajaron a la capital del estado en aquella ocasión. Y, más en general, los trece meses de polémica desenfadada y de crispación vividos en el ámbito español no tuvieron una traducción directa en el escenario catalán.

A parte de la Federació Catalana de Centres d'Ensenyament (FCCE) adherida a la CECE, que participó a todas las movilizaciones – incluso la de Madrid –, la mayoría de las otras organizaciones escolares, no se involucraron completamente en la polémica, o en todo caso, en su enorme mayoría, no lo hicieron alineándose con las organizaciones españolas. La FAPAC, haciendo una valoración moderadamente positiva del proyecto socialista pronunciaba sus reservas con respecto a una participación de los padres que consideraba todavía insuficiente, y hacía públicas sus perplejidades sobre la falta de un compromiso claro en la nueva ley en favor de una clara mejora de las dotaciones presupuestarias para los centros públicos⁹⁰⁰.

la C.E.C.E. entre representantes de centros religiosos y seculares que llevará, en 1988 a la separación formal de la F.E.R.E. de la C.E.C.E.

⁸⁹⁸ La manifestación fue convocada inicialmente a principio de noviembre por la CONCAPA, pero acto seguido se sumaron a la convocatoria la C.E.C.E., la F.E.R.E. y la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza del Estado Español (FSIE).

⁸⁹⁹ Durante la manifestación, a través de un sofisticado sistema de megafonía colocado por las calles del recorrido de la manifestación, fueron emitidos continuamente fragmentos de un discurso pronunciado por el Papa durante su estancia en el estado español en 1982. Por lo que se recoge de los periódicos de los días siguientes, no es posible saber si la iniciativa fue obra de las organizaciones promotoras del acto ni si las autoridades eclesíásticas estaban en conocimiento de la iniciativa. No queda constancia pero, que emitieran ninguna nota de reprobación por la utilización de las palabras del pontífice en el acto. Véase *La Vanguardia*, 19 de noviembre de 1984 y *El País*, 19 de noviembre de 1984.

⁹⁰⁰ Así explicaba la FAPAC sus preocupaciones en mérito en un documento aprobado a finales de 1983: "Seguint el criteri de que en els Centres Concertats s'assumeixi la gratuïtat de l'ensenyament, és d'esperar que la partida pressupostària dedicada a aquests, superarà la xifra de les actuals subvencions; per altre costat no veiem en la LODE cap element que obligui a una major atenció pressupostària als Centres públics. Havent-hi com hi ha un únic pressupost per a l'ensenyament, si augmenta la partida pels centres privats, és de tèmmer la disminució de l'assignació pressupostària pels Centres públics, amb les conseqüències negatives que això comportaria per a aquest sector". FAPAC: "Valoració del projecte de la Llei Orgànica del Dret a l'Educació. Desembre 1983" en: M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.411.

Los movimientos de renovación pedagógica - que habían impulsado desde Catalunya una toma de posición en el ámbito estatal -, aunque reconocieran elementos positivos en el texto socialista, censuraban los métodos a través del cual éste había sido redactado - que había visto una marginación de los actores sociales operantes en el mundo de la escuela -, reivindicaban un mayor peso para las comunidades autónomas, denunciaban la falta en el texto de la regulación del nivel preescolar y consideraban excesivas las prerrogativas que el texto finalmente otorgaba a los titulares de los centros concertados⁹⁰¹.

Las escuelas del CEPEPC en cambio, a lo largo de los meses de la polémica, se habían mostrado más preocupadas por la promulgación del decreto CEDIP, por los retrasos con el cual se estaba dando actuación a la ley de 1983, y, más en general, por la situación de la escuela pública en Catalunya que pendientes de cuanto estuviera sucediendo entre las calles de Madrid y las salas del Tribunal Constitucional⁹⁰². Y los centros del GAEC, por su diversidad interna y por el tipo de orientación ideológica habían evitado pronunciarse directamente sobre la LODE, sólo habían pedido que en el desarrollo reglamentario de la ley el gobierno central no redujera las prerrogativas autonómicas sobre todo en materia de lengua y de programación específica⁹⁰³.

Pero quizás lo más emblemático de la distancia que separaba en aquellos momentos el clima político de Barcelona del de Madrid, fue la posición que, a lo largo de todo el proceso, mantuvo el Secretariat de la Escola Cristiana. Inicialmente contrario al proyecto

⁹⁰¹En este cuadro se había celebrado a Barcelona, en diciembre de 1983, el Primer Congreso Estatal de Movimientos de Renovación Pedagógica del cual saldría un documento valorativo sobre la LODE que, en forma de carta sería enviado al ministro Maravall. En ello, entre otras cosas, se podía leer: "No podemos decir que esta Ley amplíe las competencias de las Comunidades Autónomas sino que mantiene la misma estructura de delegación periférica administrativa". Finalmente el documento se cerraba con una valoración global sobre el texto en el cual los firmantes afirmaban: "(...) si bien queremos dejar clara nuestra voluntad de defender los aspectos positivos del proyecto de ley, nos vemos obligados a considerarlo globalmente insuficiente, ya que no satisface las necesidades de cambio del sistema educativo y no avanza en el camino de la Escuela Pública participativa y de calidad que propugnamos". En: M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.425-426.

⁹⁰²Así, entre 1984 el CEPEPC había sido promotor, juntamente a la FAPAC, a la FETE-UGT, a la Federació d'Ensenyament de la CONC, a la USTEC a los MRP de Catalunya y a la Associació Joves Estudiants de Catalunya de la campaña "Defensem l'ensenyament públic i la seva qualitat", que pedía a la Generalitat un compromiso político y presupuestario claro a favor de la enseñanza pública y la derogación del decreto CEDIP.

⁹⁰³En estos términos se expresaba Robert Vergés i Canadet, presidente del GAEC durante la polémica sobre la LODE: "Jo el que crec en primer lloc és que el problema de la LODE és diferent a Catalunya que a la resta d'Espanya. Quan es parla d'escola privada a la resta d'Espanya ens referim pràcticament a la religiosa, amb excepció de Madrid i d'alguns centres importants. A Catalunya en canvi, no és així, ja que hi ha una quantitat d'iniciatives de tot tipus, seglars i laïques, que no són ni públiques ni religioses. L'Església a Catalunya també és diferent a la resta d'Espanya, i ho ha estat històricament. S'ha de proclamar que a l'Església hi va haver reduïdes importants d'una lluita per la democràcia (...). Catalunya té en matèria d'ensenyament competència plena. Això vol dir que només tindrà potestat reglamentària amb un marge d'actuació en aspectes administratius i econòmics. Catalunya té, però competències en el camp de la llengua i dels continguts catalans.

socialista, había optado por descartar una alineación con la posición intransigente de la FERE y había adoptado una actitud substancialmente dialogante⁹⁰⁴, en línea con cuanto había sostenido en las aulas parlamentarias *Convergència i Unió*. Hubo quien en aquel momento habló de un verdadero pacto entre el *Secretariat* y los nacionalistas catalanes según el cual el gobierno de la *Generalitat* se empeñaría a garantizar el futuro de las escuelas religiosas en Catalunya – cuyo fruto más inmediato hubiera tenido que ser el decreto CEDIP – a cambio de una actitud del *Secretariat* que apoyara la actuación parlamentaria de los nacionalistas y no se opusiera al texto final de la ley. Pero en efecto, más allá de la existencia de un pacto real o presunto entre los nacionalistas y el *Secretariat*, quizás sería más correcto hablar de una coincidencia de intereses⁹⁰⁵. En realidad, incluso antes de la promulgación del famoso decreto, la actuación de la patronal escolar católica catalana en contra de la LODE había sido como mínimo prudente y, en todo caso de un talante totalmente diferente con respecto a las actuaciones realizadas por las organizaciones católicas del resto del estado. Ni el *Secretariat* destacó por una presencia constante en los medios de comunicación en contra de la LODE, ni, sobre todo, participó a la manifestación del noviembre.

Y por lo que se refiere a la *Generalitat*, si bien se decantará definitivamente en los años siguientes en favor de un sistema mixto que favorecerá, a la práctica, los centros privados, no sería correcto tampoco hablar a todas luces de una alineación total con los intereses de la patronal católica. Más bien, se trató del progresivo imponerse de unas posiciones en favor del sistema mixto que ya existían dentro de la coalición de gobierno y que, en los primeros años 80 todavía se disputaban la hegemonía con otras orientaciones más proclives al fortalecimiento de la escuela pública.

Sea como fuere, los tonos, la dureza, los temas y los actores del episodio más duro de la *guerra escolar* que había atravesado el estado español a lo largo de todo el 1984, no llegaron a instalarse en el mundo escolar y en la sociedad catalana.

Cal veure si sabrà aprofitar-ho". En: M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.192 y p.204.

⁹⁰⁴ Interpelado sobre las movilizaciones anti-LODE, Francesc Riu Rovira, sacerdote y secretario general del *Secretariat de l'Escola Cristiana* declaraba: "Jo crec que hi ha motius per manifestar el desacord, però aquest desacord es pot manifestar de moltes maneres. Qui opta per fer una manifestació al carrer em sembla que està en tot el seu dret, igual que qui opta per manifestar el seu desacord d'una altra manera". En: M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985 p.142.

⁹⁰⁵ El mismo Rovira, hablando de la política llevada a cabo por la *Conselleria de Ensenyament* de la *Generalitat* afirmaba: "Jo crec que el govern actual de la Generalitat, com qualsevol altre govern ha de ser fidel a aquells principis que determinen la política educativa que defensa el partit, i sempre han dit, tant *Convergència Democràtica de Catalunya* com *Unió Democràtica*, que ells entenen el servei d'ensenyament del país com un servei fruit de l'aportació mixta d'escoles de titularitat pública i escoles de titularitat privada". Ídem p.144.

Las razones, como siempre, parecen varias y de distinto orden.

En primer lugar, hay que destacar la poca implantación electoral de la derecha nacionalcatólica tradicional. Si se toma como referencia la composición de la cámara autonómica en la legislatura 1980-1984, se constatará que Alianza Popular no tenía representación y la UCD – que tampoco se podía adscribir integralmente en Catalunya a la misma área ideológica y cultural de la UCD estatal – tenía apenas 18 representantes. Y si se toma como punto de referencia la legislatura siguiente, cuando ya se ha producido del todo la desaparición política del centrismo, el número de los representantes populares sólo ascendió sólo a 11. Lo cual ciertamente no significó que las posiciones católicas y a favor de la enseñanza religiosa no fueran significativas, sino que éstas, en general habían optado por no confundirse con la derecha “españolista” y por encontrar sus cauces de representación a través del nacionalismo moderado y, en particular, de Unió Democràtica. Esta circunstancia había comportado, ya de entrada, tener una actitud menos intransigente con respecto a las posiciones del gobierno socialista.

En segundo lugar, el mapa de los actores escolares en Catalunya era diferente y significativamente más complejo que en el resto de España, como ya se ha recordado en las páginas precedentes. Los debates y incluso las prácticas que atravesaban el mundo escolar catalán se escapaban en su gran parte al tradicional *cleavage* de cuño español público/privado. Esto había permitido la existencia de unos valores transversales – el más importante de ellos, evidentemente, había sido la lengua y la cultura catalana – que habían impedido una polarización extrema de las distintas posiciones.

Y, finalmente, se tiene que destacar la actuación de los nacionalistas, tanto en el gobierno de la Generalitat, como sobre todo en las Cortes. La *neutralidad activa* de la posición nacionalista a lo largo de todas las fases del conflicto había sido ciertamente fruto de su propia orientación política y de la convivencia dentro de la coalición de distintas concepciones sociales, ideológicas, e incluso morales. Pero por otra parte, la posibilidad por parte del gobierno y de los diputados nacionalistas de poner en práctica esta orientación, en cierta medida *omnicomprensiva* – que había llevado CiU en las Cortes a aprobar la LOECE y después la LODE en las Cortes y el Gobierno de la Generalitat en Catalunya a adoptar medidas tan aparentemente antagónicas como la *llei del CEPEPC* y el *decreto CEDIP* –, había de alguna forma tenido el efecto de presentarse al país como una garantía para los más distintos intereses.

Pero volviendo a los trece meses de la gran guerra escolar del bienio 1984/1985, se puede afirmar que tanto las fuerzas políticas del Principado como, sobre todo, la sociedad catalana

habían sido capaces de rechazar una fractura ideológica que todavía divide de manera profunda la sociedad y la política española

Así que la promulgación por parte del Tribunal Constitucional de su sentencia sobre la LODE, en julio de 1985, no provocó en Catalunya demasiada sensación.

En concreto, la alta corte había considerado contrarias a la constitución sólo dos de las diecisiete disposiciones recurridas⁹⁰⁶. Los dos artículos se referían a la necesidad por los titulares de centros privados no concertados, de someter a una autorización previa la adopción de su carácter propio. Si bien la anulación de estos dos artículos había representado una minúscula victoria para los recurrentes, en conjunto, el TC avalaba plenamente todo el planeamiento ideológico de la ley, decretando la plena constitucionalidad de la interpretación que la LODE había hecho del art.27 de la Constitución.

Para la derecha española, la sentencia significaría el fin de las esperanzas de volver a aquella subsidiariedad del estado en la educación que había caracterizado la historia de la sociedad española a partir de la consolidación de la dictadura y que se había prolongado, ya en democracia, bajo los mandatos centristas.

Para el gobierno de Felipe González, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional había representado posiblemente una de las victorias más importantes de sus primeros años de gobierno. La LODE, con todas sus imperfecciones, había constituido una pieza importante en la política de renovación anunciada por los socialistas en 1982, un cambio de planteamiento con respecto a la enseñanza, a su significado y a su papel en la sociedad española, que, sin lugar a duda, se caracterizaría como histórico y característico de una nueva etapa política.

Para los nacionalistas catalanes, había representado también un éxito en términos de proyección y prestigio político. Pero sobre todo, la definitiva ratificación de la LODE por parte del Tribunal Constitucional había representado la definición de un marco estable en el cual finalmente se delimitaban los ámbitos de competencias de cada una de las administraciones implicadas en la política educativa. Los propios contenidos de la LODE y el mero hecho que se disiparan finalmente las dudas sobre su validez, la convertirían en un instrumento importante del cual partir para intentar el desarrollo de una política educativa autónoma.

⁹⁰⁶ Habían sido recurridos los artículos 20.2; 53; 22.1-2; 47.1; 49.3; 51.2; 47.2; DT III.2; 57; 59; 60; 62; 21.2; 48.3; DA III; DA IV. Finalmente el tribunal declaró inconstitucionales sólo el artículo 22.2 y la Disposición Adicional IV.

7.5 El desarrollo de la LODE en Catalunya y el fortalecimiento de una política educativa autónoma.

La aprobación de la LODE había significado, como se vio, un momento decisivo en la formulación de las políticas educativas en el estado español, el intento de superar la concepción heredada por el franquismo centrada en la subsidiariedad del estado en la provisión educativa. En concreto, para el conjunto del estado, la nueva ley constituiría el arranque definitivo de una conspicua, aunque quizás no resolutive expansión del sector público y de una profunda reglamentación de la enseñanza privada. Sin embargo, marcaría también la afirmación de un nuevo modelo de escuela participativa y experimental centrada en un intento de revisión profunda de los contenidos educativos. Este segundo paso – el de la revisión de los contenidos – finalmente encontró su plasmación con la aprobación de la Ley Ordenación General del Sistema Educativo en 1990 (LOGSE)⁹⁰⁷ y que respondió fundamentalmente, entrado el estado español en la CEE en enero de 1986, a la exigencia de dotar al país de un modelo escolar comparable con lo de los modernos países europeos occidentales.

Pero en Catalunya, el desarrollo legislativo de la LODE – que también los partidos en el gobierno en la Generalitat habían votado en su día en las Cortes –, no tuvo las mismas consecuencias *palingenésicas* que tuvo en el resto del estado, y no se caracterizó por lo tanto por las mismas consecuencias.

Por otra parte, que las razones y las sugerencias políticas y culturales por las cuales los diputados nacionalistas habían votado la ley fueran profundamente diferentes de las que habían llevado el PSOE a presentar el proyecto, era y es un elemento bien conocido.

Una mayor relevancia para las comunidades autónomas en la programación general de la enseñanza y un margen suficientemente amplio para la iniciativa privada en la provisión educativa, habían sido las dos grandes reivindicaciones de los diputados capitaneados por Miquel Roca a lo largo de todo el trámite legislativo.

En otras palabras, la LODE para la administración catalana había significado la fijación de un marco estable que debía ser respetado, pero que en la sustancia no cambiaba los ejes fundamentales que habían caracterizado la política educativa de la Generalitat. Al contrario, la labor de fijación del espacio político real concedido a la administración autonómica – que gracias a la intervención parlamentaria de los diputados de CiU se había demostrado

⁹⁰⁷ Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE nº 238 de 4 de octubre.

posiblemente más amplio de lo esperado -, había animado el ejecutivo de Jordi Pujol a relanzar con fuerza su propia y autónoma iniciativa.

En realidad, las únicas consecuencias *obligadas*, inducidas por la letra de la LODE, habían sido la constitución de los organismos de participación y la aprobación de una normativa que otorgaba aquella autonomía de gestión financiera de los centros que el artículo 42 del texto implícitamente mencionaba⁹⁰⁸.

Cuanto a la primera cuestión, en noviembre de 1985 se aprobaría la *Llei de Consells Escolars*, después de un atormentado trámite parlamentario empezado polémicamente con la presentación de una proposición de ley por el PSC, seguida por la presentación de un proyecto por parte del Departament d'Ensenyament en el abril de 1985.⁹⁰⁹

La actuación socialista había querido subrayar la falta de iniciativa del gobierno con respecto a la cuestión de la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza. Después de la presentación del proyecto de ley por parte del gobierno, la proposición se transformaría en una enmienda a la totalidad, y a ella se añadiría una segunda enmienda de la misma naturaleza presentada por el PSUC. Tanto el PSC como el PSUC manifestaban su desacuerdo con respecto a una propuesta del gobierno que, si bien detallaba las funciones y la composición de lo que sería el Consell Escolar de Catalunya, dejaba en una peligrosa indefinición los órganos territoriales de participación previstos, los Consells Territorials y los Consells Municipals. La preocupación de los partidos de izquierda, en este sentido, se centraba específicamente en la sospecha de que una reglamentación por decreto de estos órganos se traduciría en una minoración de sus funciones y, a la práctica, en un predominio del Departament d'Ensenyament.

Pero las negociaciones empezadas a principio de mayo entre los grupos políticos con respecto al texto presentado por el ejecutivo, dieron pronto sus frutos. Tanto el PSUC como el PSC retiraban sus enmiendas a la totalidad, y ambas fuerzas políticas se disponían a traducir sus motivos de desacuerdo más importantes en enmiendas parciales.

Por parte del gobierno y del grupo parlamentario nacionalista, se empezaron a apreciar también señales de disposición al diálogo en sede ponencia. Finalmente, en comisión, se acabarían acercando las posiciones y reduciendo al mínimo las fricciones y los motivos de contraste entre los partidos.

El grupo de la mayoría aceptaba la regulación detallada de la composición y de las funciones de todos los órganos de participación integrando buena parte de las enmiendas

⁹⁰⁸ En concreto, se trataba del art.42.1, letra e), según el cual correspondía al Consejo Escolar del centro aprobar el proyecto de presupuesto del centro.

presentadas por los partidos de izquierdas, y el PSC y el PSUC llegarían al pleno manteniendo menos de la mitad de sus propuestas de modificación y retirando una buena parte de ellas a lo largo del debate de aprobación.

El texto final de la ley⁹¹⁰ - que acabó siendo ampliamente consensuado - preveía la creación de tres niveles de participación: autonómico, territorial y municipal.

Así se creaba el *Consell Escolar de Catalunya*, que se configuraba como el “màxim organisme consultiu en matèria d'ensenyament no universitari dins l'àmbit territorial de Catalunya” y como “organisme de representació superior dels sectors afectats”. Sus actuaciones se referirían a “aspectes globals, vinculats directament a la política general educativa” y tendrían repercusión en todo el país⁹¹¹. Presidido por el Conseller d'Ensenyament y formado por un amplísimo abanico de componentes - administración educativa, profesores, alumnos, padres, personal de administración y servicios, sindicatos, patronales, titulares de centros privados⁹¹², representantes de los consejos territoriales -, el Consell Escolar de Catalunya tendría fundamentalmente la función de asesorar a la administración educativa y debía ser preceptivamente consultado por el gobierno en el caso de adopción de cualquier medida legislativa o reglamentaria general en ámbito educativo. Más en lo específico, estaba llamado a expresar siempre su opinión sobre todas las disposiciones - fueran ellas proyectos de ley o simplemente acciones reglamentarias - en materia de programación general, de creación y distribución de los centros educativos en el territorio, de construcciones escolares, de renovación y calidad educativa, de becas, y, finalmente, de criterios generales relativos a la concertación de centros privados⁹¹³.

Al lado del Consell Escolar de Catalunya, se crearía también la figura del *Consell Escolar Territorial*, entendido como órgano de participación de las distintas áreas territoriales (la provincia) en el cual se dividía la administración educativa. Su composición, menos amplia que la del Consell Escolar de Catalunya, recogía la naturaleza territorial del nuevo órgano: sería integrado por representantes de todas las componentes escolares (profesores, padres, alumnos, PAS), de las partes sociales (sindicatos y patronal), de la administración educativa, pero también de las instituciones municipales y de los centros escolares de la zona afectada. La composición de estos órganos, como se vio, había sido unos de los motivos de fricción

⁹⁰⁹ *Proposició de llei dels Consells Escolars*, BOPC núm. 57, 19 de abril de 1985 y *Projecte de llei de Creació de Consells Escolars*. BOPC núm. 58, 29 de abril de 1985.

⁹¹⁰ Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars. DOCG núm.627, de 18 de desembre.

⁹¹¹ Exposición de Motivos. Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars. DOCG núm.627, de 18 de desembre.

⁹¹² La presencia de los titulares de los centros privados en el Consell Escolar de Catalunya fue duramente criticada por parte del PSUC, que mantuvo, en este sentido, una enmienda hasta el mismo día del debate parlamentario final.

a lo largo de la tramitación parlamentaria. Finalmente, si bien el texto no indicaba directamente el peso numérico de cada una de las componentes, sí especificaba que el número de los representantes de las componentes escolares no podía ser inferior a un tercio del total. Cuanto a las funciones de los Consells Territorials, éstas serían – si bien con un perfil más funcional – similares a las del Consell Escolar de Catalunya, pero evidentemente referidas a su ámbito de actuación⁹¹⁴.

Y finalmente se creaba también la figura de los *Consells Escolars Municipals*. Éstos, presididos por el alcalde, serían integrados por representantes de todas las componentes escolares más una representación de los titulares de centros públicos y una de los centros privados del municipio⁹¹⁵. También sería un órgano consultivo, aunque quizás con respecto a los otros dos órganos de participación, su tarea de asesoramiento se desarrollaría en mérito a cuestiones más logísticas y organizativas (emplazamiento de los centros, servicios extraescolares, concertación con centros privados, políticas de plazas escolares...).

La aprobación de la nueva norma, había demostrado, a los pocos meses de la gran polémica vivida en torno a la LODE, la capacidad del sistema político catalán de enfrentarse a las problemáticas relativas a la enseñanza con una buena dosis de pragmatismo y consenso. Sin embargo, la funcionalidad y la eficacia de los nuevos órganos de participación se reveló pronto limitada, fundamentalmente por sus escasas atribuciones ya que, según la LODE, sólo los Consejos Escolares de Centro tenían poderes de decisión reales. En todo caso, constituyeron importantes foros de debates y contribuyeron a simplificar el complicado mapa de los actores escolares en Catalunya.

Al lado de la reglamentación de los órganos de participación, la segunda consecuencia *obligada* de la LODE, como se vio, sería para las instituciones catalanas la aprobación de una normativa relativa a la gestión financiera de los centros. Así, en 1988, el Parlament de Catalunya aprobaría la *Llei reguladora de l'autonomia de gestió econòmica dels centres docents públics no universitaris de la Generalitat de Catalunya*.⁹¹⁶ Esta normativa, al contrario de cuanto había sucedido inicialmente con la ley de los Consells Escolars, no generó grandes polémicas y su trámite duró tan sólo poco más de un par de meses. De hecho, se trataba de una medida orientada sólo a la individuación de las competencias de cada componente escolar (fundamentalmente el director, el secretario-administrador y el Consell Escolar de Centre

⁹¹³ Art.9 Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars. DOCG núm.627, de 18 de desembre.

⁹¹⁴ Art.13.1 Llei 25/1985, de 10 de desembre, dels Consells Escolars. DOCG núm.627, de 18 de desembre.

⁹¹⁵ Sobre la composición de los Consejos Escolares Municipales, los partidos de izquierda habían conducido una dura batalla, finalmente perdida, para que en estos órganos fueran incluidos también representantes de las asociaciones de vecinos.

⁹¹⁶ Llei 4/1988, de 28 de març, reguladora de l'autonomia de gestió econòmica dels centres docents públics no universitaris de la Generalitat de Catalunya.

en su conjunto) en la gestión económica de los centros públicos, y al establecimiento de las medidas de control del gasto descentralizado por parte de la administración educativa.

En definitiva, los vínculos representados por la Constitución, el Estatuto, y una normativa tan detallada como la LODE, no habían conseguido marcar las prioridades del gobierno catalán en materia educativa, que continuaban siendo, así como lo habían sido antes de 1985, fundamentalmente tres: la introducción del catalán (como asignatura y como lengua vehicular) y de contenidos curriculares propios, el mantenimiento de una red escolar mixta, y finalmente la valorización del trabajo de innovación pedagógica que se realizaba en los centros escolares catalanes, tanto públicos, como privados.

En cambio, lo que sí produjo la estabilización debida a la aprobación de la LODE fue la posibilidad, por parte del gobierno catalán, por un lado de recoger los frutos de las iniciativas llevadas a cabo en los años anteriores, y por el otro de profundizar todavía más en estos tres ejes estratégicos.

Sobre la primera cuestión - definida por parte de los mismos representantes del gobierno genéricamente como *catalanització de l'ensenyament* - en buena parte ya se ha dado suficiente noticia en otra parte de este trabajo, por lo menos por lo que se refiere más específicamente a la lengua. Sólo huelga decir aquí que será justo en la segunda mitad de los años 80 que, a través de la autonomía que la misma LODE garantizaba a los centros en la aprobación de sus proyectos formativos, que la administración conseguirá que cada vez más centros, además de incorporar la lengua catalana como lengua vehicular, empezaran también - primero en pocos y contados casos, más adelante de forma más sistemática - a incorporar, sobre todo en los ámbitos de geografía, historia y ciencias sociales, contenidos más relacionados con una visión singularizada de Catalunya como país.

En cuanto al mantenimiento de un sistema escolar fundamentalmente mixto, la Generalitat volverá a la estrategia ya ensayada a principios de los años 80 con la aprobación casi simultánea de la *lleí del CEPEPC* y del *Decreto CEDIP*. Si por un lado se embarcó en una decidida política de concertación - que interesó la práctica totalidad de los centros antes subvencionados -, por el otro empezó una ambiciosa política de construcciones escolares que sería destinada a paliar la herencia de una infrainversión histórica del estado en Catalunya en materia educativa. Así, poco a poco iban desapareciendo los barracones en los cuales durante mucho tiempo se habían alojado varios centros públicos y se substituían por modernos y funcionales edificios y se creaban nuevos centros públicos, sobre todo de secundaria. Por otra parte, en 1989, se completaría el largo proceso iniciado con la *lleí del CEPEPC* y los 71 centros agrupados en esta organización serían definitivamente integrados

en la red pública. El resultado de estas actuaciones fue un avance moderado del conjunto de la red pública que ahora superaba – en número de alumnos escolarizados – la red privada en todos los ciclos formativos, incluida la Formación Profesional.

Pero la afirmación del sector público sobre el privado fue ciertamente más contenida con respecto a cuanto sucedió en el resto del territorio del estado, y en particular en el “territorio MEC”, al punto que el porcentaje de alumnado escolarizado en centros privados – en todos los niveles y las modalidades formativas - en 1989 superaba con creces el 40%⁹¹⁷.

La razón de una tan alta presencia de la enseñanza privada, posiblemente estribe en parte en la situación de partida, por la cual históricamente en Catalunya era menos presente la red pública, y en parte en una explícita voluntad de mantener un equilibrio entre los dos sectores. Como ya se recordó, en la misma coalición nacionalista existían culturas y sensibilidades diferentes con respecto al tema. Así que, más que centrarse en la titularidad del centro, el Gobierno de la Generalitat pareció priorizar el aumento global de oferta formativa y su colocación – ya sea por la vía del control directo, ya sea por la vía de la concertación – en la órbita del Departament d'Ensenyament. Esta política hizo que, a finales de los años 80 los centros privados no concertados – y por lo tanto menos afectados directa o indirectamente por las decisiones de la administración - representaran una minoría muy reducida de la oferta formativa global.

Y finalmente, por lo que se refería a las políticas orientadas a la salvaguarda y al desarrollo de las experiencias de renovación pedagógica, cabe decir que el gobierno autonómico había empezado a tomar medidas bien antes de la aprobación de la LODE. Una normativa aprobada en 1983⁹¹⁸, con la participación de la enorme mayoría de las fuerzas políticas, ya había permitido la tipificación y, consecuentemente, el fortalecimiento de toda una serie de experiencias de renovación y experimentación surgidas de la efervescencia pedagógica que había caracterizado el mundo escolar catalán a finales del franquismo y durante la transición. Fue en estos centros, que a finales de los años 80 representaban un punto de referencia muy sólido incluso en el ámbito estatal, que se empezaron las primeras experiencias de ordenación curricular alternativa. Por otra parte, el Departament d'Ensenyament, orientó también su atención hacia la necesidad de cambiar las modalidades de escolarización de los infantes con necesidades educativas especiales, que, según la normativa vigente en el estado, todavía eran escolarizados en centros especiales, separados.

⁹¹⁷ J. LAPORTE SALAS: *Política educativa a Catalunya* Generalitat de Catalunya Barcelona: 1990 pp.32-34.

⁹¹⁸ Llei 8/1983, de 18 d'abril, de centres docents experimentals, DOGC núm. 322, de 22 d'abril.

Gracias a un decreto aprobado en 1984⁹¹⁹, la Generalitat había empezado un ambicioso programa de integración de estos alumnos en el sistema escolar ordinario, procediendo a la supresión de un gran número de centros de educación especial, sobre todo privados. Se trataba de un programa difícil de realizar que necesitaba de un amplio abanico de recursos humanos y materiales, pero hizo posible el desarrollo de todo un conjunto de experiencias profesionales que se situaban decididamente al nivel de los más avanzados países europeos. La atención para las experiencias de renovación pedagógica y la *inversión* decidida que la administración autonómica decidió realizar en este campo constituirán un elemento importantísimo en el momento en que, ya en el umbral de los años 90, el gobierno español se predisponía a completar el proyecto de renovación del mundo escolar empezado con la LODE a principio de su mandato.

Más en general, a las puertas del debate sobre la LOGSE, era el conjunto de la administración educativa catalana que se presentaba al nuevo debate estatal sobre la enseñanza – y más en concreto sobre los contenidos y las finalidades de la enseñanza – llevando consigo la experiencia de un modelo que se había ido gestando y desarrollando intencionalmente al margen de la estridente polémica que había históricamente acompañado el debate educativo en el conjunto del estado español, y que, no obstante todas sus deficiencias, había representado un intento de interpretar autónomamente el deseo de superar, de una vez por todas, el modelo escolar heredado de la dictadura.

7.6 Las políticas educativas de la Generalitat en los años 90: aplicación de la reforma escolar, desarrollo de las universidades catalanas y liberalización del sistema educativo.

La labor de transformación profunda que los gobiernos socialistas habían empezado a partir de 1982 – y que como se vio, los nacionalistas catalanes habían respaldado y en parte contribuido a configurar –, había tenido como primera etapa la entrada en vigor de la LODE en 1985.

Pero aquella contestada normativa, no obstante el profundo y a veces violento debate que había generado, había constituido en definitiva “sólo” la fijación de un marco jurídico que garantizaba – al menos formalmente – la equidad en el acceso al sistema educativo. Quedaba así pendiente para el ejecutivo central todavía la tarea de modernización de los contenidos educativos, de reforma de los ciclos y de las modalidades formativas que,

⁹¹⁹ Decret 117/1984, de 17 d'abril.

todavía a finales de los años 80, seguían rigiéndose por los preceptos contenidos en la Ley General de Enseñanza aprobada por la Cortes franquistas en 1970.

No obstante finalmente la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) – la “reforma” por antonomasia – se acabó aprobando sólo a finales de 1990, su incubación fue extremadamente larga y el proceso que llevó a su redacción fue en parte atípico con respecto a cuanto había sucedido hasta entonces en el caso de las otras leyes estatales en materia de enseñanza.

La diferencia, posiblemente se tenga que atribuir a la existencia, en la segunda mitad de los años 80, no sólo de los órganos de participación que había instituido la LODE, sino sobre todo de una pluralidad de administraciones educativas que, cada una en su ámbito, había empezado a llevar a cabo un razonamiento propio con respecto a como se debía reformar el conjunto del sistema escolar del estado y que en el momento de definir las líneas generales de la reforma era capaz de aportar no sólo contribuciones teóricas sino también importantes experiencias prácticas. Así que si se analiza el proceso que llevó a la aprobación de la LOGSE se tendrá que tener en cuenta que éste llegó a su madurez en gran parte fuera de las aulas parlamentarias y que sus mayores artífices serán no tanto los partidos políticos cuanto las distintas administraciones educativas.

En el caso de Catalunya, como se vio, la Generalitat ya desde el principio de los años 80 había fomentado y desarrollado varios programas experimentales con el objetivo de acumular experiencias significativas que pudieran ser utilizadas provechosamente en la redacción de la nueva norma.

Así que ya desde que el gobierno socialista en 1987 había empezado a hablar de la necesidad de una normativa que completara la labor emprendida con la LODE, los contactos y las conversaciones entre el ministerio y la Generalitat – y también entre el ministerio y las otras comunidades dotadas de competencias educativas – se habían hecho más frecuentes.

En febrero de 1989, finalmente en una conferencia general de los consejeros de educación de las autonomías dotadas de competencias en materia de enseñanza y el ministro de educación, se escenificaría el clima de colaboración que había caracterizado los últimos años 80. En aquella sede se fijarían las líneas maestras de un acuerdo general sobre la reforma, que preveía la redacción de una normativa general basada en el aumento de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, en la eliminación de la doble titulación (de graduado y de certificado escolar) al final de la etapa obligatoria, en la profunda reestructuración de los *curricula* de la enseñanza secundaria – orientada a favorecer la

igualdad de oportunidades y el respeto de las inclinaciones y de los intereses del alumno -, pero sobre todo en el respeto riguroso de la autonomía de las diferentes administraciones educativas.

Pero el clima de entendimiento estaría destinado a peligrar seriamente sólo poco después. Así, en la primavera de 1989, mientras la Generalitat ponía en marcha un ambicioso programa de formación permanente del profesorado según las líneas que sólo pocas semanas antes habían sido consensuadas con el Ministerio de Educación, el mismo ministerio procedía a la publicación de un Libro Blanco para la Reforma Educativa⁹²⁰.

Más allá de los contenidos del libro, que en gran parte retomaban los argumentos que habían sido objeto de las conversaciones de los últimos años entre la administración central y el Departament d'Ensenyament, lo que más se censuraba por parte de la administración catalana era en definitiva la misma elección de dar a la luz un documento de tal envergadura sin que hubieran sido ni siquiera consultadas las administraciones educativas de las CCAA, despreciando – en opinión del ejecutivo catalán – toda una práctica de colaboración que se había consolidado a lo largo de los últimos años.

Las críticas, por parte de la administración catalana, se harían más duras y contundentes en el momento en que, ya a principio de 1990, se conoció el texto del anteproyecto que el gobierno socialista estaba a punto de aprobar y llevar a las Cortes, que, lejos de respetar las líneas anunciadas en el febrero de 1989, se decantaba por un elevado detallismo y por severa reafirmación de las competencias estatales en la fijación de los nuevos contenidos curriculares⁹²¹.

Así que cuando finalmente el proyecto llegó en el Congreso en el junio de 1990, los diputados nacionalistas, sin llegar a manifestar nunca una total oposición, expresaron

⁹²⁰ La propuesta fue presentada a finales de abril de 1989 por el ministro Solana y posteriormente publicada en forma de libro. Véase: *El País*, 23 de abril de 1989 y MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid: 1989.

⁹²¹ Así expresaba, en una conferencia en el Col·legi de Periodistes de Barcelona en la primavera de 1990, el desconcierto de la Generalitat con respecto a como había planteado la reforma el gobierno de Felipe González: "El mes de febrer de l'any passat hi va haver-hi a Madrid una conferència de consellers en la qual es va arribar a una solució de consens sobre aquesta reforma pactada, en el sentit que, naturalment, el Ministeri d'acord amb les competències que li dona la Constitució, havia de traçar les grans línies d'aquesta reforma educativa, de tal manera que Cada Comunitat Autònoma, especialment les que tenen llengua i cultura pròpies, pogués, dintre d'aquest gran marc. Elaborar el propi i peculiar disseny del sistema educatiu. I això esperàvem, i això esperem, amb unes certes pors o amb unes certes reticències, si voleu, però això esperem. De què venen les pors? Le pors vénen perquè després d'aquell acord el Ministeri va publicar el 'libro blanco' sobre la reforma educativa, per compte seu i sense consens amb les Comunitats Autònomes amb competències. I les pors venen del fet que el primer redactat de l'avantprojecte de 'Ley de Ordenación General del Sistema Educativo', també sense consens i del qual nosaltres vam ser informats quan ja estava pràcticament sobre la taula del Consell de Ministres, té, al meu entendre, greu defectes". En: J. LAPORTE SALAS: *Política educativa a Catalunya* Generalitat de Catalunya Barcelona: 1990, pp.26-27.

algunas reservas con respecto al texto presentado⁹²². Pero no obstante las dificultades objetivas que habían representado la presentación del Libro Blanco y del proyecto inicial, empezarían pronto unas negociaciones entre el ministerio y la Generalitat destinadas a dar buenos frutos.

Los objetos de la negociación serían fundamentalmente cuatro: el concepto de enseñanza mínima en el ciclo secundario, las competencias del nuevo Instituto Nacional de Calidad, la Formación Profesional y, finalmente, los recursos necesarios para desplegar la reforma.

Cuanto al primer punto, finalmente se llegó a un acuerdo que establecía una diferenciación importante entre los porcentajes de enseñanzas mínimas – que se traducirían en horas y en temarios concretos – que debería fijar la administración estatal en el caso de las comunidades dotadas de lengua propia y de las comunidades monolingües. Finalmente, en el caso de Catalunya, Euskadi y Galicia, el Estado podría determinar los contenidos mínimos de las asignaturas sólo en un 55%, frente a un 65% de las otras comunidades. No obstante, hubo quien en las filas nacionalistas siguió considerando este porcentaje como insuficiente, finalmente la Generalitat – y, por consiguiente, los diputados catalanes – consideraron el acuerdo idóneo para seguir en aquella labor de introducción de contenidos propios que había empezado – de manera todavía marginal – a lo largo del año escolar 1988-1989.

Cuanto al papel del Instituto Nacional de Calidad – el órgano que la ley creaba para la evaluación del sistema educativo – éste finalmente tendría competencias limitadas a la evaluación del sistema en su conjunto. Las comunidades autónomas, en este sentido, no sólo participarían de su configuración sino que también podrían crear sus propios sistemas de evaluación⁹²³.

Cuanto a la formación profesional, la reivindicación de la Generalitat había sido la de poder contar con amplísimas competencias en la regulación de los contenidos de las enseñanzas mínimas de esta modalidad formativa. La Administración autonómica alegaba que, en la óptica de un real fortalecimiento de la FP y de su mayor conexión con la realidad productiva, serían las comunidades autónomas quienes mejor podían modular los

⁹²² Presentaron enmiendas a la totalidad el PP, el Grupo Andalucista, la Unión Valenciana y el Partido Aragonés Regionalista. El pleno en el cual se discutieron las enmiendas a la totalidad recordó en cierta medida el clima de enfrentamiento parlamentario que se había vivido más de cinco años antes en ocasión de la discusión de la LODE. Los representantes populares fueron sin duda los más críticos con el proyecto, y su representante Enrique Fernández Miranda llegó a declarar que la LOGSE “castiga la libertad” porque “hará más difícil que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieran para sus hijos”. Finalmente, acabó su intervención preguntando polémicamente al ministro “por qué tiene miedo a la libertad”, y acusando al gobierno de tener los españoles sometidos “a esa libertad vigilada a la que someten a sus hijos algunos padres viejos”. Véase *El País*, 10 de junio de 1990.

contenidos de las asignaturas para armonizarlos con las exigencias del medio concreto en que se impartían. En este sentido, si bien el gobierno central había defendido hasta el final la unidad del sistema, finalmente había accedido a la posibilidad de regular separadamente, previa consulta con las CCAA - y teniendo en cuenta las condiciones de cada territorio -, los títulos correspondientes y las enseñanzas mínimas de cada uno de ellos.⁹²⁴

Y, finalmente, cuanto a la dotación presupuestaria necesaria a la financiación de la reforma, se verá como será uno de los puntos flacos del ambicioso proyecto socialista, que llegará no sólo a ralentizar patológicamente su implantación sino que incluso acabará distorsionando gravemente su sentido. Pero en el momento en que se realizaron las negociaciones para la aprobación de la ley, finalmente se llegó a un acuerdo que preveía un aumento de las transferencias globales destinadas a las administraciones educativas de las distintas comunidades autónomas. En Catalunya, el acuerdo se tradujo, un año después, en un moderado aumento de las retribuciones de los docentes empeñados en la aplicación de la reforma⁹²⁵.

Así que, a lo largo de la tramitación había sido posible recomponer las disensiones que en un primer momento habían hecho tambalear el trámite parlamentario de una ley que el conjunto del mundo escolar del estado español había estado esperando desde los primeros momentos de la transición.

Los nacionalistas catalanes, así como habían hecho con la LODE, finalmente votaron a favor, así como lo hicieron los nacionalistas vascos y IU. Sólo el Partido Popular se había quedado al margen de un consenso que finalmente había interesado - con más o menos entusiasmo - la enorme mayoría de los grupos presentes en las Cortes.

Para el conjunto del estado español, la LOGSE significaría - al menos desde un punto de vista legal - el definitivo abandono del modelo escolar heredado del franquismo y la implantación de un nuevo modelo que, mientras elevaba la obligatoriedad de la enseñanza a los 16 años - en línea con los otros países europeos - planteaba un modelo escolar basado

⁹²³ Art.62 Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE nº 238 de 4 de octubre

⁹²⁴ Así según el art.35: "El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá los títulos correspondientes a los estudios de formación profesional, así como las enseñanzas mínimas de cada uno de ellos. Dichas enseñanzas mínimas permitirán la adecuación de estos estudios a las características socioeconómicas de las diferentes Comunidades Autónomas". Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE nº 238 de 4 de octubre.

⁹²⁵ En 1991, la Generalitat llegaría a un importante acuerdo con los sindicatos que preveía un aumento de las retribuciones como compensación del esfuerzo hecho por este colectivo en la aplicación de la reforma. En este sentido es interesante notar como, en total contrariedad con cuanto estaba sucediendo y - sobre todo, sucedería en los años siguientes - el porcentaje dedicado al presupuesto del Departament d'Ensenyament repuntaría, entre 1991 y 1992 un 0,3%, pasando del 23,1% al 23,4% del total.

sobre la comprensividad, la integración, la flexibilidad curricular y la igualdad de oportunidades.

Para Catalunya la LOGSE significaría la consolidación un marco estable que permitiría una extensión definitiva de la lengua catalana como lengua vehicular en todos los niveles y ciclos de la enseñanza y la definitiva afirmación de un planteamiento curricular que tuviera en consideración unos contenidos propios, especialmente en las disciplinas de las ciencias sociales⁹²⁶. Por otra parte, también significó un renovado dinamismo de la administración educativa catalana en la gestión de conjunto del sistema, puesto que sería ésta la encargada de extender y aplicar la reforma en todo el territorio. En otras palabras, después de unos años en que la gestión se había situado al centro de las preocupaciones de la administración, la LOGSE – y el mandato de aplicarla que derivaba para la Generalitat – inducían forzosamente esta última a volver a un planteamiento más general, y en definitiva más político. Será sobre la base de este elemento que el Departamento empezará la ingente tarea de redacción del Mapa Escolar de Catalunya (aprobado finalmente en 1995), y promovió un ambicioso nuevo plan de inversiones escolares que empeñaría la administración hasta finales de los años 90.

Pero sobre todo, así como se había ya producido con la LODE, la aprobación de la LOGSE y la corresponsabilización de la Generalitat en su redacción y aplicación obtuvo como resultado político quizás no inmediatamente evidente pero no por esto menos importante, una ulterior consolidación de la administración educativa catalana tanto con respecto a la administración central, como sobre todo con respecto a los ciudadanos.⁹²⁷

Y probablemente fue justo gracias a esta renovada consolidación que la Generalitat se lanzó en una profunda remodelación y fortalecimiento de su mapa universitario.

La transformación de la universidad franquista, centralizada y jerárquica en una universidad moderna, descentralizada, con vocación de servicio público y sobre todo autónoma, había sido también uno de los objetivos con el cual el PSOE se había presentado en 1982 delante de los electores. Después de unos intentos de reforma fallidos a principio de los años 80 por parte de los gobiernos centristas y en el medio de una situación altamente conflictiva,

⁹²⁶ La LOGSE, en detallar las asignaturas obligatorias de cada ciclo, hablaba genéricamente por ejemplo de "Historia" y "Geografía", sin especificar si de historia y geografía de Catalunya o de España se trataba. Esta indefinición permitió a la Generalitat de generalizar los programas de historia y geografía de Catalunya que se habían empezado a introducir en algunos centros a partir de 1988.

⁹²⁷ Así según una encuesta realizada por el Departament d'Ensenyament en 1993, el 69,9% de la población catalana en general y el 78% de la población con hijos en edad escolar no dudaba en reconocer que era competencia de la Generalitat la gestión pública de la enseñanza en Catalunya, frente a un 5,8% de la población general y un 4,8% de la población con hijos en edad escolar que seguía convencida que la enseñanza fuera competencia estatal. Véase DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT: *L'opinió pública i l'ensenyament a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1994 p.9.

generada entre otras cosas por la existencia de un altísimo número de personal docente en situación precaria, en 1983 las Cortes aprobaban finalmente una reforma universitaria que, mientras había facilitado una modernización y una democratización de los ateneos españoles, había decretado finalmente su autonomía⁹²⁸.

Pero no obstante el artículo 15 del estatuto de autonomía, como se vio, había decretado la competencia plena de la Generalitat en la enseñanza en todos sus niveles y grados – incluyendo así también la enseñanza universitaria – no sería hasta 1985 que se realizaron las transferencias relativas a esta importante materia⁹²⁹.

Durante los primeros años en que fueron transferidas las tres universidades entonces existentes en el territorio catalán – la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universitat Politècnica de Catalunya – el esfuerzo de la administración se había orientado fundamentalmente en el fortalecimiento de estas tres estructuras, con el objetivo de hacer posible el completo desarrollo de la reforma de 1983 y preparar las universidades catalanas a recibir el importante aumento de matriculaciones previsto como consecuencia del *boom* demográfico registrado en Catalunya entre la mitad de los años 60 y la mitad de la década siguiente. Pero ya después de la aprobación de la LOGSE y del progresivo fortalecimiento de la administración educativa catalana, los planes de la Generalitat se hicieron muchos más ambiciosos y se optó para una multiplicación de las instituciones universitarias. Así, gracias a un plan de inversiones cuatrienal de más de 25000 millones de pesetas – financiado en su mayoría a través de emisión de débito –, entre 1990 y 1992, se creaban cuatro nuevas universidades públicas (Pompeu Fabra⁹³⁰, Girona⁹³¹, Lleida⁹³² y Rovira i Virgili, en Tarragona⁹³³) y se reconocía la universidad privada Ramón Llull⁹³⁴, pasando así el “parque universitario” catalán de tres a ocho ateneos. Detrás de la decisión del gobierno Pujol, había evidentemente razones de tipo práctico, como la necesidad imperiosa de aumentar de manera consistente la oferta de plazas universitarias, pero también había razones de tipo estrictamente político⁹³⁵.

⁹²⁸ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

⁹²⁹ Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Generalitat en materia de Universidades.

⁹³⁰ Llei 11/1990, del 18 de juny, de la Universitat Pompeu Fabra, DOGC núm. 1308, 22 de juny de 1990.

⁹³¹ Llei 35/1991, del 30 de desembre, de creació de la Universitat de Girona, DOGC, núm. 1541, 15 de gener de 1992.

⁹³² Llei 34/1991, del 30 de desembre, de creació de la Universitat de Lleida, DOGC núm. 1541, 15 de gener de 1992.

⁹³³ Llei 36/1991, del 30 de desembre, de creació de la Universitat Rovira i Virgili, DOGC, núm. 1541, 15 de gener de 1992.

⁹³⁴ Llei 12/1991, del 10 de maig, de reconeixement de la Universitat Ramon Llull, DOGC núm. 1445, 22 de maig de 1991.

⁹³⁵ Una buena muestra de la importancia estratégica atribuida por la Generalitat, y por su su President, otorgaban a la política de expansión de aquellos años fue la inclusión del *Comissionat per a la Recerca* – el

Por un lado, en la óptica de CiU, era extremadamente importante romper la dinámica tradicional que había visto Barcelona ser el único y indiscutido centro neurálgico de la cultura y de la investigación realizada en el país, y, por el otro, el nacimiento de numerosas y nuevas universidades representaba un punto irrenunciable en el proyecto de modernización que tenía como ambición la de situar Catalunya a la vanguardia de las comunidades autónomas del estado y en línea con las regiones europeas más desarrolladas en el terreno de la formación superior.

Pero al lado del desarrollo de la reforma escolar y del fuerte impulso a las políticas de reestructuración universitaria, la primera mitad de los años 90, es caracterizada en Catalunya, así como en el conjunto del estado, por una progresiva liberalización del modelo escolar. Esta nueva tendencia encontró un momento decisivo con la aprobación en las Cortes de la Ley Orgánica de Participación y Evaluación de los Centros Docentes (LOPEG)⁹³⁶.

La nueva normativa tenía como objeto el desarrollo de todos los aspectos contenidos en la LOGSE relativos a la evaluación, la participación y la calidad de la enseñanza. Sin cambiar el esquema general de participación y gobierno de los centros establecida por las normativas anteriores, la nueva ley pretendía favorecer la flexibilización de los mecanismos de gestión económica y pedagógica de los centros docentes, al tiempo que introducía modificaciones relativas a las atribuciones de la dirección de los centros.

Así la LOPEG especificaba y regulaba detalladamente toda una serie de aspectos sólo genéricamente enunciados en la LOGSE, aumentando considerablemente la autonomía de los centros en la definición de sus normas de funcionamiento interno, de estructuración de sus proyectos educativos y curriculares.

Asimismo, la autonomía se extendía también a la gestión económica, que finalmente se transformaba en un terreno en el cual los centros tendrán amplísimos espacios de maniobra⁹³⁷.

Para reequilibrar el sistema, que de otra manera resultaría excesivamente decantado hacia la autonomía de los centros, la nueva normativa hacía hincapié en un riguroso sistema de

órgano de programación y control de la política universitaria – en las estructuras del Departament de Presidència.

⁹³⁶ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes.

⁹³⁷ Así, según el art.7.2 "Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, la contratación de obras, servicios y suministros, con los límites que en la normativa correspondiente se establezcan. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que regulan el proceso de contratación y de realización y justificación del gasto para las Administraciones educativas". Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el gobierno de los Centros, B.O.E de 21 de noviembre de 1995.

controles y evaluación continuada de la labor de los centros, indicado como el instrumento más eficaz para garantizar la calidad de la enseñanza. Retomando las indicaciones ya contenidas en el texto de la LOGSE, los controles y los mecanismos de evaluación se imaginaban organizados básicamente en tres niveles: general, a través del Instituto Nacional de Calidad; autonómico, a través de los planes y programas de cada administración educativa; de centro, según criterios también establecidos a partir de normas de las diferentes administraciones educativas.

Finalmente, la LOPEG también incidiría sobre la figura del Director Escolar. Si bien no mutarían de manera substancial las atribuciones que la LODE había otorgado a los Consejos Escolares, en una óptica de mayor autonomía de los centros, la nueva ley se decantaba por un modelo en el cual la supuesta funcionalidad mayor de un órgano unipersonal se impusiera a la lógica, quizás más democrática, pero inevitablemente más compleja de un órgano colegiado como el Consejo Escolar.

La LOPEG, presentada por el gobierno socialista en la primavera de 1995 fue aprobada en el noviembre del mismo año por una mayoría substancialmente atípica si se tiene en cuenta la historia parlamentaria de las normativas estatales en materia de enseñanza. Si como era razonable pensar, el PSOE y CiU siguieron votando juntos en la línea de los acuerdos que habían hecho posible la aprobación primero de la LODE y después de la LOGSE, ahora se añadía al consenso también el PP y se quedaba en contra de la nueva normativa – por primera vez en el caso de leyes educativas promovidas por los gobiernos socialistas – prácticamente en solitario, la coalición izquierdista IU.

Detrás de un cambio tan radical de mayoría evidentemente hay toda una serie de razones de vario orden y naturaleza.

Una parte de ellas, se tienen que buscar inevitablemente en las dificultades con las cuales se estaba encontrando el desarrollo de la reforma de la enseñanza aprobada sólo cinco años antes. La LOGSE, con su ambiciosa reestructuración de la organización curricular, el aumento de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, y más en general, con el verdadero cambio sustantivo que ambicionaba a provocar en la misma concepción de la enseñanza, necesitaba una inversión – política y también económica – que un estado español víctima de la recesión de los primeros años 90 y un gobierno socialista en evidente crisis de proyecto y de credibilidad, posiblemente no habían sido capaces de proporcionar.

Así la reforma se había empezado a extender de manera increíblemente lenta, con una aceptación por parte del cuerpo docente extremadamente desigual, que a momentos había generado verdaderas crisis de desconcierto entre una parte de los actores de la enseñanza.

Así, la LOPEG se había configurado – no obstante se tratase objetivamente de una normativa que tenía el cometido de desarrollar la misma LOGSE – como una medida que interpretaba la reforma de cinco años antes según unos criterios parcialmente diferentes con respecto a los tradicionales de la política educativa socialista, más orientados a un desempeño de la administración pública y a la valorización del papel de los actores operantes en el mundo de la escuela.

Por otra parte, la filosofía que finalmente había inspirado la LOPEG delataba una verdadera mutación profunda en la cultura política socialista. Abandonados los ímpetus transformadores de los inicios, el PSOE se había situado ya en el campo de una izquierda reformista de tipo europeo occidental que había hecho suya toda una serie de principios y de prácticas de gobierno típicamente liberales.

La confluencia de estos elementos, unidos a un intento por parte del Partido Popular de deshacerse de su imagen de partido derechista ligado a reminiscencias claramente franquistas con el objetivo de presentarse claramente como partido de gobierno, había producido la coincidencia – nunca vista hasta entonces – de los dos grandes partidos estatales en el voto sobre una medida relativa a la política educativa.

En este cuadro, CiU parecía, en 1995, el gran ganador de la tremenda batalla ideológica que había atravesado el sistema político español desde la transición. En el fondo, la confluencia sobre un modelo ni claramente estatalista, ni, al contrario, decantado *a la derecha*, hacia los intereses tradicionales de la gran patronal escolar, había sido el eje constante de su actuación desde los primeros años 80 y, en parte, había sido también la clave de su éxito.

7.7 Los años de colaboración con el Partido Popular. ¿Hacia un nuevo modelo escolar?

Como es noto, después de 14 años consecutivos de gobierno, el PSOE perdería las elecciones generales de 1996. El Partido Popular de José María Aznar ganaba las elecciones pero sin poder ostentar una mayoría absoluta y se veía forzado a buscar un acuerdo de gobernabilidad con el PNV y CiU.

Los términos y las consecuencias generales de lo que se llamó en su día el *Pacto del Majestic* – del nombre del hotel barcelonés en el cual se había firmado el acuerdo entre el PP y CiU – ha sido ya analizado ampliamente en otra parte de este trabajo.

Pero por lo que se refiere a las políticas educativas, si bien no existiera en la letra del pacto una referencia explícita, las influencias del acuerdo entre el partido conservador español y los nacionalistas catalanes empezaron a verse en primer lugar dentro de los equilibrios

internos a la coalición nacionalista en el momento en que Pujol, justo después de los comicios estatales, procedía a una remodelación de su gabinete.

Así, un miembro de Unió Democràtica de Catalunya, Josep Xavier Hernández Moreno, se hacía cargo del Departament de Ensenyament, un terreno que siempre el socio de mayoría de la coalición, CDC, había querido reservar para cargos de absoluta confianza del President.

El nombramiento del exponente democristiano, más allá de unas razones políticas de reequilibrio de poder – puesto que uno de los resultados de la remodelación se había suprimido la Conselleria de Comerç, Consum i Turisme, ocupada por el también democristiano Lluís Alegre – delataba en todo caso un cierto intento de aproximarse a las tesis y a los intereses de referencia *populares*, sobretudo en materia de enseñanza católica. Ya se ha recordado que, dentro de la coalición nacionalista en tema de políticas educativas existían sensibilidades y opciones diferentes, que habían encontrado su punto de equilibrio en la construcción de un sistema mixto en el cual la *catalanización* de la enseñanza había jugado un papel de catalizador y síntesis de las diferentes tendencias.

Ahora, en 1996, y después del giro *liberal* de la política educativa a nivel estatal ya empezado por los socialistas – cuyo indicador más fiable había sido la atipicidad de la mayoría que había hecho posible la aprobación de la LOPEG –, la llegada al poder del Partido Popular y el control por parte de Unió Democràtica de Catalunya del Departament d'Ensenyament anunciaban una cierta profundización en un planteamiento más conservador de las políticas educativas, tanto en Barcelona como en Madrid.

En realidad, a lo largo de la primera legislatura en que gobernó el Partido Popular, los cambios introducidos – aunque fueran en algunos casos muy significativos – se realizaron por vía reglamentaria y, de alguna forma, discreta. La falta de una mayoría clara y una cierta dosis de prudencia debida a la necesidad de afianzarse en el poder con una imagen substancialmente moderada, aconsejó al primer gabinete de José María Aznar no intentar abordar la cuestión educativa a través de una nueva normativa de carácter general que, inevitablemente reabriría una discusión profunda que habría sido muy difícil de ganar para un gobierno recién llegado al poder y falto de mayoría absoluta.

Pero igualmente, movimientos tácticos en el sentido de volver a decantar la política educativa estatal hacia el extremo de la *libertad de enseñanza* y, más concretamente hacia los intereses de la patronal escolar, sobre todo católica, se realizaron y tuvieron consecuencias profundas.

Quizás las medidas más significativas en este sentido en la primera parte del primer mandato popular, fueron dos, una de carácter político y puntual; y la otra, de carácter económico, más diluida en el tiempo.

En primer lugar, en la primavera de 1997, el gobierno central aprobaba un decreto que volvía a regular el régimen de elección de los centros educativos en el “territorio MEC”, y que a la práctica cambiaría de manera substancial los criterios de admisión del alumnado en los centros concertados que en su día había establecido la LODE⁹³⁸. Así, según el nuevo decreto, se ampliaban las “zonas de influencia” de los centros, se incluían entre los criterios válidos para la admisión la proximidad del centro no sólo al domicilio de la familia sino también al lugar de trabajo de los padres y, paralelamente se reducía el peso de la renta familiar en favor de la presencia de un hermano en un centro. Pero, sobre todo, el nuevo decreto introducía la posibilidad que los centros pudieran establecer autónomamente criterios complementarios de admisión de los alumnos, alterando así las condiciones de elección de la demanda, y permitiendo, a la práctica, una política de selección autónoma, incluso en los centros sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, por lo que respetaba más en general los regímenes de concierto, el PP no se dispuso a introducir nuevas medidas de carácter regulador, sino – como ha señalado recientemente algún estudioso – optó por “alterar cuantitativa y cualitativamente” las transferencias al sector privado.⁹³⁹

Así, no obstante la segunda mitad de los años 90 fue caracterizada por una importante caída demográfica de la población en edad escolar, sobre todo por lo que se refería a los niveles obligatorios, los recursos destinados a los centros privados por el Ministerio de Educación y Cultura no pararon de crecer a lo largo de todos los años de la primera legislatura del gobierno popular⁹⁴⁰. Además, y aquí se registraba una primera e importante diferencia con cuanto había sucedido durante los mandatos socialistas, se llegaron a subvencionar centros que hasta entonces se regían a través de financiación totalmente privada.

El gobierno de la Generalitat acogió este nuevo rumbo de las políticas educativas estatales de manera discreta pero favorable. Así, mientras se promulgaba el decreto estatal sobre los criterios de admisión en los centros concertados, el ejecutivo autonómico promulgaba un decreto que no sólo iba en el mismo sentido, sino que además lo hacía todavía con más

⁹³⁸ Se trata del Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo.

⁹³⁹ J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa y gasto público en la educación* Pomares – Corredor, Barcelona: 1999, p.90.

⁹⁴⁰ El cambio de tendencia se notó pronto: en el primer año de legislatura popular, se procedió a la supresión de aulas públicas y a la creación de nuevas aulas privadas. Véase *El País*, 3 de junio de 1997.

fuerza, convirtiéndose Catalunya en la comunidad autónoma – después de Navarra – en la cual los criterios libremente establecidos por los centros pesaban más en la admisión del alumno⁹⁴¹.

Criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos. Puntuaciones del MEC y de las Comunidades Autónomas (1997)

	Infantil y Primaria (MEC)	Bachillerato y Ciclos Profesionales (MEC)	Cat.	Eus.	Nav.	Gal.	Com. Val.	Can.	And.
Renta anual referida al salario Mínimo									
< ¼	2	2	2	2	1,5	2	2	2	2
Entre ¼ y ½	2	2	2	2	1,5	2	2	2	1
Más de ½	2	2	2	2	1,5	2	2	2	0
Igual	2	2	2	2	1,5	2	2	2	0
hasta el doble	1	1	2	2	0,5	2	1	1,5	0
> del doble	0	0	0	1	0	1	0	1	0
> del cuádruplo	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0
Proximidad al domicilio									
Zona de influencia	4	3	5	5	5	5	5	5	6
Zona limítrofe	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Mismo municipio	0	0	1	0	0	1	0	2	0
Existencia de un hermano en el centro									
I hermano	4	3	5	5	3	3	3	3	3
II Hermano	3	1	0	1,5	1	1	1	1	1
Criterios Complementarios									
Familia numerosa	1,5	1,5	3						
Propios de los centros	1	1	2	1	3	-	-	1	-

Fuente: X. BONAL y X. RAMBLA: "La política educativa a Catalunya: universalització, fragmentació i reproducció de les desigualtats" en: J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya* UB-UAB, Barcelona: 2001 p.119.

Pero el decreto de 1997 y la inicial colaboración entre los ejecutivos estatales y autonómicos no significaría una aceptación total por parte de CiU de todos los postulados del PP. Si el acuerdo pudo construirse en torno a una más condescendiente relación entre los poderes públicos y la patronal escolar, este extremo representaba sólo una fase de un ambicioso proyecto *popular* orientado a deshacer literalmente el camino recorrido bajo los mandatos socialistas. Por lo tanto, a una primera fase en la cual se intentaría

⁹⁴¹ Se trata del Decreto 53/1997, de 4 de marzo.

substancialmente *despublicitzar* – a través de medidas desreguladoras - la enseñanza, seguiría en la más clásica tradición de la derecha española, un intento de volver a una fuerte centralización de la gestión de la máquina educativa y sobre todo de uniformización de los contenidos.

Y, como era previsible fue en este último punto que los ejecutivos español y catalán eran destinados a enfrentarse.

En la primavera de 1997, el gobierno popular anunciaría de la voluntad de aprobar un decreto sobre la enseñanza de las humanidades que situaba al gobierno central como protagonista indiscutido en la fijación de los contenidos de materias tan sensibles como la literatura, la historia o la geografía. A tal fin, la ministra Esperanza Aguirre decidió de instituir una comisión que estudiara el proyecto. La Comisión terminó sus trabajos en la primavera de 1998, pero el sólo anuncio de la decisión de adoptar un decreto en este sentido, hizo tambalear desde las fundamentas el pacto de legislatura firmado con los nacionalistas catalanes en la primavera de 1996⁹⁴². Así el PP retiraría momentáneamente el proyecto y el dictamen de la comisión acabó en un cajón del Ministerio de Educación.

Pero fue a partir de la segunda legislatura del Partido Popular, después que este partido en los comicios de abril de 2000 conquistara una apabullante mayoría absoluta, que el giro que los conservadores españoles querían imprimir a las políticas educativas se manifestó en toda su envergadura.

Así, a los pocos días de haberse formado el nuevo gobierno presidido por José María Aznar, la ministra Pilar del Castillo en una comparecencia delante del Congreso presentaba las líneas de una nueva ley del sistema educativo que, con el objetivo al menos formal de conseguir una mayor calidad del sistema educativo, a la práctica cuestionaba de manera radical los preceptos contenidos en la LOGSE.

El anteproyecto de la reforma, finalmente, se acabaría presentando sólo en el marzo de 2002, después de un larguísimo proceso de consultación con las componentes escolares que, en su mayoría, mostraron toda su contrariedad al proyecto.

Pero igualmente, la fuerza derivada de la mayoría absoluta empujaría al gobierno a no retroceder de sus planes. Así, a finales de 2000, mientras la gran parte de las asociaciones escolares, de los partidos de la oposición y de los sindicatos todavía hacían sentir su voz en contra de la revisión de la LOGSE anunciada por la ministra, el gobierno había aprobado

⁹⁴² Conocido el borrador del decreto, en otoño de 1997, el Conseller Xavier Hernández había hecho saber que, de ser aprobado el texto, la Generalitat, simplemente se abstendría de aplicarlo. Y Jordi Pujol llegó a comparar los contenidos del borrador del decreto con los libros franquistas del bachillerato español de los años cuarenta. Véase *La Vanguardia*, 30 de octubre de 1997.

definitivamente aquel Decreto de Humanidades⁹⁴³ que tres años antes había sido arrinconado gracias a las presiones de los partidos nacionalistas que apoyaban al gobierno. La reacción de CiU fue evidentemente muy dura, pero los equilibrios políticos – que veían ahora CiU depender del PP en Barcelona y el PP completamente autosuficiente en Madrid – no dejaron a los nacionalistas catalanes margen de maniobra suficiente para intervenir.

Y, en marzo de 2002 finalmente el ministerio hacía público el texto del anteproyecto de aquella *Ley de Calidad* que sería destinada a sustituir la LOGSE.

El proyecto finalmente daría la medida de hasta a que punto el ejecutivo de José María Aznar estaba dispuesto a barrer casi por completo la experiencia de la política educativa de la etapa socialista.

Esquematizando, el proyecto hacía hincapié en tres elementos fundamentales.

En primer lugar, se reestructuraría el bachillerato introduciendo itinerarios formativos separados a partir del tercer año de ESO. Asimismo se preveía la posibilidad de una interrupción de la escolarización obligatoria a los 15 años en los casos en que se creyera conveniente “dar una salida” a los alumnos que no quisieran continuar con los estudios. Estas medidas contradecían así de pleno la orientación comprensiva y individualizada que la LOGSE había querido imprimir a la educación secundaria.

En segundo lugar, se instituía una “prueba general de bachillerato” que se añadía así, para los estudiantes que desearan entrar a la universidad, a las pruebas de selectividad y a los exámenes de admisión de las distintas facultades universitarias. Aquí también, el gobierno popular intentaba invalidar uno de los grandes principios que se habían afirmado con la LOGSE: la evaluación continuada.

Y finalmente la ley propiciaba una amplia reestructuración curricular, que preveía una menor capacidad para las administraciones educativas de establecer los contenidos mínimos de cada asignatura y la reintroducción, como asignatura evaluable, de la religión, en su modalidad confesional (como religión católica) o en su modalidad “filosófica” (como “hecho religioso”).

La dureza de la polémica con la cual se acogió la presentación del proyecto, de hecho volvió a abrir otro capítulo de la *guerra escolar* en el estado español.

Las movilizaciones del profesorado, del alumnado y de la comunidad académica fueron posiblemente las más numerosas de los últimos años, tanto en Catalunya como en el resto del estado y los partidos de izquierdas volvieron hablar de *contrarreforma educativa*.

⁹⁴³ Real Decreto 3474/2000, de 29 de diciembre, B. O. E. núm 14, de 16 enero 2001.

Y posiblemente fue en este momento que se empezaron a deteriorar definitivamente las relaciones entre los *populares* y los nacionalistas catalanes. Si sobre las medidas *liberalizadoras* que el PP había adoptado hasta entonces – sobre todo en la legislatura 1996-2000 – en materia educativa los nacionalistas catalanes habían mostrado su disponibilidad, el proyecto de la LOCE significaba ahora un claro intento de imponer un nuevo modelo drásticamente decantado hacia los intereses de la derecha no ya liberal, sino más tradicionalmente españolista. Ya el decreto de humanidades había representado un primer motivo de desacuerdo, ahora la filosofía que había informado aquella previsión reglamentaria se generalizaba y hacía imposible un apoyo por parte de CiU, que presentaría una enmienda a la totalidad al proyecto de ley.

La Ley de Calidad se acabaría aprobando en diciembre de 2002⁹⁴⁴ con los únicos votos favorables del PP y de Coalición Canaria y el gobierno de la Generalitat anunciaba un recurso de inconstitucionalidad.

La actuación de CiU – que todavía a finales de 2002 ostentaba el gobierno de la Generalitat – había roto con su tradicional postura de dar apoyo a las medidas legislativas que se aprobaran en ámbito estatal. Las razones de este cambio de postura se tienen que buscar evidentemente en los contenidos de la LOCE, que se habían demostrado inaceptables para los nacionalistas catalanes y también en la inexistente disponibilidad de la mayoría parlamentaria popular a negociar unas modificaciones que no fueran meramente sintácticas del texto. Pero sobre todo, la oposición de CiU a la LOCE – incluso en un contexto político en que CiU dependía del PP en Barcelona – se debió fundamentalmente a su naturaleza de partido nacionalista. Si bien CiU en 2002 era a objetivamente una fuerza considerablemente más *conservadora* de lo que había sido en pasado – el apoyo a las medidas de 1997 lo había demostrado –, lo que no había podido avalar era por un lado el recorte objetivo que la ley representaría para las prerrogativas autonómicas, y, por el otro, la adopción de un modelo demasiado decantado hacia el sector privado. De haber aceptado, CiU habría dejado totalmente desprotegido un sector público que en Catalunya, sin ser mayoritario, era en todo caso imprescindible en el modelo escolar construido por los nacionalistas catalanes a lo largo de más de veinte años.

Finalmente, quedan por hacer algunas breves consideraciones finales sobre el desarrollo del sistema educativo catalán y las políticas seguidas en este campo por la Generalitat.

Como ya se ha recordado al inicio de estas páginas, la valoración no puede limitarse a los *resultados* de las políticas de la Generalitat en cuanto administración educativa, sino que se

⁹⁴⁴ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

tiene que tener en cuenta también la intervención de los diputados catalanes de CiU en el Congreso en los grandes debates sobre el modelo educativo a nivel estatal.

La configuración competencial establecida por la Constitución y por el estatuto – que otorga al momento legislativo estatal un papel absolutamente determinante – y el hecho de que a lo largo de veinte y tres años fueron los nacionalistas moderados a ostentar sin solución de continuidad el poder en la Generalitat, aconseja y permite este doble análisis.

Así, por lo que se refiere a la actuación de CiU en las Cortes, se podría afirmar que ésta haya sido, en los diferentes periodos considerados, substancialmente exitosa, por el papel de moderación que ha jugado con respecto a culturas y intereses fuertemente enfrentados. Pero sería un análisis quizás manco de una dimensión fundamental el que considerara este papel de moderación sólo con referencia al *cleavage* escuela pública/escuela privada o, en otras palabras izquierda/derecha. La colocación *central* de CiU en el debate escolar a nivel de estado no dependió únicamente de su naturaleza de fuerza moderada, sino fundamentalmente de su intento de constituirse – con o sin razón – en representación institucional de los catalanes en Madrid, y, por lo tanto de los diferentes y a veces contrapuestos intereses que enervaban la sociedad catalana. Una sociedad en la cual, históricamente, las contraposiciones no se resolvían únicamente en torno a la divergencia público/privado, sino que abarcaban otros elementos.

Y por lo que se refiere más concretamente a los *resultados* de las políticas educativas de la Generalitat, si bien se pueden ciertamente señalar como activos de la administración un aumento generalizado de la escolaridad, el progreso de la competencia lingüística en catalán de la población y la existencia de un conflicto escolar substancialmente menos significativo que en el resto de estado, quedan serias dudas sobre el cuanto el sistema haya sido capaz de fomentar la movilidad social en las últimas dos décadas y sobre todo sobre su capacidad de enfrentarse a los retos que plantean las modificaciones demográficas que se están produciendo gracias a la reciente inmigración.

La *ambivalencia* de las políticas escolares de la Generalitat – y, en buena parte su originalidad con respecto a las políticas que se siguieron a nivel estatal –, había respondido a la voluntad explícita de conyugar positivamente las dos instancias de querer construir una escuela comprensiva (es decir, accesible a todos los grupos sociales) y de respeto de la libertad de elección de los centros. Si se tienen en cuenta los datos relativos a la procedencia del alumnado de las escuelas privadas, se observará como, a la práctica, el sistema haya sido substancialmente incapaz de evitar una contradicción entre las dos instancias. La elección por una presencia equilibrada del sector público y del sector privado y por una cierta

neutralidad del poder público, en este sentido, ha acabado minando los mismos presupuestos de la escuela comprensiva, ya que los grupos sociales se han ido distribuyendo de manera profundamente desigual entre los dos sectores. Como ha señalado algún estudioso, en la medida en que los grupos sociales ocupan posiciones desiguales en diferentes ámbitos, su segregación escolar refuerza la reproducción de las desigualdades en el sistema educativo.⁹⁴⁵

Porcentajes de matriculación en la escuela privada según clase social de la familia de pertenencia (1991)*.

	Catalunya	Territorio MEC
Total	39,4	30
Capitalistas	48,7	31,0
Clase media patrimonial	33,5	26,8
Profesionales	55,0	42,1
Empleados	35,4	39,0
Obreros	32,5	23,9
%profesionales - % obreros	+23	+18,2

Fuente: X. BONAL y X. RAMBLA: "La política educativa a Catalunya: universalització, fragmentació y reproducció de les desigualtats" en: J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* Vol.I UB-UAB, Barcelona: 2001 p.120

* La clasificación se debe a J. A. TORRES MORA: "Demografía educativa de los años ochenta: el nacimiento una meritocracia bastarda" en: *Educación y sociedad* (1991), vol. VIII, pp.25-58.

A pesar de que la incapacidad del sistema de superar sus contradicciones implícitas se ha manifestado a lo largo de las últimas dos décadas de manera visible, ésta no parece haber tenido importantes consecuencias perjudiciales para la movilidad social. Pero el giro conservador y privatístico impulsado en los últimos años por los gobiernos *populares* y apoyado en cierta medida por el gobierno catalán – en este sentido el decreto de 1997 sobre los criterios de admisión en los centros concertados es una prueba evidente – unido al increíble aumento de la población inmigrada, pone hoy sobre la mesa todas las incógnitas relativas a la capacidad del sistema escolar catalán de garantizar la cohesión y la movilidad social en los próximos años.

Actualmente, la enorme mayoría de los hijos de la población inmigrada se concentra en la escuela pública, en porcentajes que superan el 90%. Las dificultades de integración que se plantean para estos colectivos, se ven gravemente aumentadas en la medida en que amplios sectores de la población autóctona, gracias a las posibilidades de selección del alumnado

⁹⁴⁵ Véase X. BONAL y X. RAMBLA: "La política educativa a Catalunya: universalització, fragmentació y reproducció de les desigualtats" en: J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)* Vol.I UB-UAB, Barcelona: 2001 p.120.

ofrecidas por el sistema a los centros concertados, evita de compartir con los inmigrados un espacio básico para la construcción de la convivencia como es la escuela.

El problema se ha planteado en toda su actualidad en las últimas elecciones autonómicas de 2003, el resultado de las cuales ha puesto fin a 23 años consecutivos de gobierno de *Convergència i Unió*. Por parte de la nueva coalición en el gobierno – formada por PSC, ERC y Iniciativa per Catalunya – se ha puesto al orden del día una profunda revisión del modelo de gestión de la enseñanza llevado a cabo en los últimos años por la coalición nacionalista. Por un lado se ha hablado de una amplia revisión de los conciertos existentes, puesto que en muchos casos, y por explícita admisión del ex *President Pujol*, se “hizo trampa”⁹⁴⁶ tanto con respecto a la gratuidad efectiva⁹⁴⁷ de la enseñanza en los centros concertados como con respecto a los tipos de centros subvencionados, a menudo “escuelas de élite”. Y por el otro, de manera más específica, se ha hablado de la necesidad de establecer mecanismos legales para una efectiva “admisión de responsabilidad” de los centros concertados en la escolarización de los hijos de la población inmigrante. Ambas propuestas, si bien han conseguido levantar las protestas de las organizaciones de la patronal escolar catalana, en el momento de escribir estas líneas no han generado todavía iniciativas normativas y reglamentarias concretas en este sentido.

⁹⁴⁶ Las declaraciones de Pujol, hechas durante la campaña electoral para las elecciones autonómicas de 2003 llevaron incluso a una demanda judicial delante del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya por “presunta malversación de fondos públicos” por parte del sindicato USTEC. Este procedimiento judicial no fue el único que interesó la gestión de los conciertos por parte de la administración autonómica: a finales de 2003 existían tres investigaciones (en Olot, en el Vallés y en Premià de Dalt) sobre presuntos cobros irregulares por parte de centros concertados. La posible presencia de irregularidades había sido registrada incluso por la misma administración. Un informe de la Inspección del Departament d'Ensenyament, en noviembre de 2002, había señalado que del total de 739 escuelas privadas que hay en Catalunya, 435 “emiten recibos y perciben cantidades por conceptos que podrían suponer una presunta irregularidad”. Véase *El País*, 7 de noviembre de 2003, sección Cataluña, p. 6.

⁹⁴⁷ La obligatoriedad de ofrecer enseñanza obligatoria en condiciones de gratuidad, a la práctica, no ha sido cumplida por muchos centros concertados, que han utilizados diferentes estrategias contables – la más frecuente de las cuales es la constitución de fundaciones – para disfrazar el cobro de cuotas por parte de las familias. Véase A. VILLAROYA y J. CALERO: “Principales características del sistema de ayudas públicas a la enseñanza privada no universitaria en España”, en: AA.VV.: *Actas de las VII Jornadas de la AEDE* Universidad de Cantabria-AEDE, Santander: 1998 pp.343-352.

CAPÍTULO OCTAVO

LAS POLÍTICAS DE PROYECCIÓN EXTERIOR

8.1 Entre autoorganización y instrumentos de intervención institucional: de los cursos europeos al *Patronat Català Pro Europa*.

Como es sabido, el estado español entró en la Comunidad Europea como miembro de pleno derecho sólo a partir del 1 de enero de 1986.

Pero la Generalitat de Catalunya, ya pocos meses después de las primeras elecciones autonómicas y de la investidura de Jordi Pujol como presidente, empezó a considerar la política exterior – y en primer lugar la política de acercamiento a Europa – como uno de los pilares fundamentales de su actuación de gobierno.

Desde un punto de vista jurídico, simplemente, las instituciones de rango autonómico no podían desarrollar ninguna acción de política exterior. Según la Constitución Española – y en particular según su artículo 149.1.3 – las políticas en materia de relaciones internacionales eran (y todavía son) competencia exclusiva de la administración central.

El europeísmo en Catalunya era un valor fuertemente arraigado en la práctica totalidad de las fuerzas políticas catalanas⁹⁴⁷, y de manera muy especial en el mismo nacionalismo mayoritario, que veía en el acercamiento a las instituciones comunitarias la vía posiblemente más rápida y segura de modernización del Estado español y de consolidación democrática, y, a la vez, el escenario en el cual finalmente las reivindicaciones nacionales catalanas, en un marco caracterizado por el intento de superar el clásico esquema de los estados-naciones, tendrían finalmente posibilidad de expresarse.

Esta doble conciencia, madurada por la mayoría de los dirigentes de las fuerzas políticas catalanas y, en particular modo por el mismo Jordi Pujol en los años de la resistencia antifranquista⁹⁴⁸, era destinada a tener sus repercusiones prácticas en el momento en que finalmente, se constituirían los poderes autónomos.

Sin embargo, las limitaciones legales impuestas por la Constitución constituían un obstáculo que inevitablemente se tendría que tener en cuenta. Pero, por otra parte el ejecutivo catalán, en este campo, podía contar con una determinación política enormemente firme.

⁹⁴⁷ Por una panorámica sobre el europeísmo catalán durante la dictadura véase P. DE PEDRO y Q. SOLÉ: *30 anys d'europeisme català* Mediterrània Barcelona: 1999.

⁹⁴⁸ En ese sentido es particularmente interesante la conferencia "Europa, endavant amb la regionalització", pronunciada por Pujol en Kellamey – Irlanda – el 20 de junio de 1975 y recogida en J. PUJOL: *Una política per Catalunya* Nova Terra, Barcelona: 1976, pp.67-76.

La estrategia seguida en este sentido por el primer gabinete de Jordi Pujol fue tríplice.

En primer lugar, se optaba por una profunda acción de sensibilización de la opinión pública sobre los temas ligados a la próxima y probable entrada del Estado español – y consecuentemente, de Catalunya – en la CEE.

En segundo lugar, aunque de manera embrionaria, se procedía a la construcción de una suerte de burocracia europea catalana – una *pseudodiplomacia* fuertemente ligada a la figura del President – que pudiera especializarse y ocuparse establemente de los temas relacionados con Europa.

Y, finalmente, a través de diferentes instrumentos, empezaba una tarea de *exportación* de la realidad política y cultural catalana al exterior, de construcción de instrumentos institucionales y de cooperación orientados a situar finalmente Catalunya en el mapa europeo.

El denominador común de esta ambiciosa estrategia era representado básicamente por el factor tiempo. En la mente de los dirigentes nacionalistas, en efecto, cuanto más rápidamente se cumpliría con los tres objetivos fijados, más margen de maniobra quedaría para las instituciones catalanas para desarrollar algún tipo de política europea autónoma en el momento en que finalmente España entraría en la Comunidad Europea.

Así, ya en el verano de 1980 la administración comisionaba a un grupo de prestigiosos académicos un *Libro Blanco* sobre el impacto que comportaría para la economía catalana la entrada en el mercado común.⁹⁴⁹

Y un año después, durante la primavera-verano de 1981, se inauguraba el primer *Curs sobre les Comunitats Europees*, organizado conjuntamente por la Generalitat de Catalunya, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España y la Cambra de Comerç de Barcelona. Se trataba de un curso general de corte esencialmente económico que comprometió, en calidad de docentes, a funcionarios de las varias instituciones de las Comunidades Europeas – sobre todo de la Comisión –, a personalidades de la vida política, económica y social de los países miembros de la Comunidad y a expertos en temas comunitarios sobre todo catalanes, procedentes de la administración central, de las universidades y del mundo productivo⁹⁵⁰.

Al lado del objetivo puramente formativo y divulgativo – el éxito de la iniciativa empujó a los organizadores a repetirla en los años siguientes –, que también había sido una de las razones por las cuales había sido organizado, había otro, quizás menos evidente pero

⁹⁴⁹ AAVV.: *Llibre Blanc sobre Catalunya i la CEE* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1982

⁹⁵⁰ La experiencia del primer curso está recogida en el volumen AA.VV.: *Catalunya i les Comunitats Europees*, Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1981.

destinado a tener consecuencias mucho más importantes a largo plazo. Los cursos, en efecto, habían dado la posibilidad de comprometer con la recién nacida administración autonómica, todo un grupo de personas capaz y cualificado para guiar los esfuerzos de la Generalitat en su tarea de acercamiento de Catalunya a las instituciones europeas.

Nació así de esta experiencia, en junio de 1982 el Patronat Català Pro Europa (PCPE), un organismo que tenía la doble función de representación institucional *informal* de la Generalitat ante las CEE — aunque en los estrictos límites concedidos por la Constitución en materia de política exterior — y, a la vez, de vector de informaciones procedentes de Bruxelles en Catalunya.

La estructura del Patronat retomaba de alguna forma la filosofía que había informado la publicación del Libro Blanco y la organización de los cursos europeos del año anterior. Presidido por el President de la Generalitat, desde un punto de vista jurídico se trataba de un consorcio público, integrado, además que por la Generalitat también por las universidades catalanas, las más importantes cajas de ahorros del país y la Cámara de Comercio de Barcelona.

El compromiso de la administración con esta embajada *sui generis* a Bruxelles se revelaría sólido y constante desde su fundación. Dos elementos más que otros parecen revelarlo en toda su envergadura.

Por un lado, el esfuerzo presupuestario realizado por la Generalitat en favor del proyecto desde su comienzo; de 1983 a 1985 las subvenciones proporcionadas por la administración se multiplican prácticamente por seis pasando rápidamente de diez a sesenta millones de pesetas y en 1986, año de entrada del Estado español en la CEE, experimentaban una ulterior y consistente subida superando ampliamente los ciento veinte millones⁹⁵¹.

**Subvenciones al Patronat Català Pro Europa procedentes del
Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya (1983-1986).
En ptas.**

1983	10.270.000
1984	15.971.000
1985	59.780.000
1986	122.000.000

Fuente: Departament d'Economia i Finances : *Pressupost de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats autònomes* 1983, 1984, 1985 i 1986.

⁹⁵¹ Generalitat de Catalunya: *Pressupostos de la Generalitat i de les seves entitats autònomes*, Barcelona: 1983, 1985

Y, por el otro, el hecho de que tanto su financiación, como los funcionarios que realizaban la tarea de conexión entre el Patronat y la administración autonómica, dependían del Departamento de Presidència, y, en definitiva, del mismo Jordi Pujol.

Si bien es verdad que en el momento de su fundación resultaba objetivamente difícil encontrar una colocación diferente en el organigrama administrativo de esta pequeña *vanguardia* encargada de colaborar a la construcción de una política exterior de la Generalitat, también es verdad que el Patronat continuará a recibir toda su financiación del Departamento de Presidència prácticamente hasta veinte años después. Éste último extremo, parece sugerir que aunque a lo largo de los años fueron cada vez más las empresas y las realidades más diversas que se integraron en PCPE, nunca por parte de la Generalitat se quiso ni perder el control político directo y a las más altas esferas – las presidenciales – ni cambiar el carácter intrínsecamente político y institucional con el cual había nacido.

La fórmula escogida para la constitución del Patronat en 1983 presentaba como mínimo tres ventajas.

En primer lugar, el hecho de que el instrumento legal escogido fuera finalmente un consorcio había permitido una constitución increíblemente rápida de una representación catalana en Bruselas.

En segundo lugar, su carácter no directamente institucional, ponía a salvo la Generalitat de las posibles acusaciones, por parte del gobierno central, de haber querido practicar – al menos abiertamente – una política exterior autónoma que le era vedada por la misma carta constitucional.

Y, finalmente, la heterogeneidad de las instituciones que integraban el PCPE, contribuía a preservar su agilidad de actuación y a comprometer sectores sociales, académicos y económicos importantes de la sociedad catalana en la aventura europea de la administración.

Por otra parte, al lado de la organización de los cursos europeos y de la construcción del Patronat, la primera legislatura autonómica fue marcada por una intensa actividad de promoción de las nuevas instituciones catalanas en el ámbito internacional y por la búsqueda de contactos y complicidades con otras realidades infraestatales de los países europeos.

Así, entre 1980 y 1984, la administración catalana – en la persona del President o en la forma de la delegación parlamentaria – llevó a cabo más de quince viajes oficiales y recibió,

a lo largo del mismo periodo, un igual número de visitas por parte de instituciones infraestatales de otros países del continente⁹⁵².

Los contactos más frecuentes fueron con los entes territoriales de las regiones pirenaicas, con la Lombardia italiana, con los länder alemanes de Baden Wuttemberg y de Westfalia del Norte.

Los viajes y las visitas no serán actos de mera cortesía. Además de representar una verdadera *presentación en sociedad* de la nueva Catalunya autónoma en el escenario continental, los frutos serán de carácter estrictamente político.

Ya en 1982 Catalunya entraba en la ARFE, la asociación de las regiones fronterizas, y en el mismo año también se agregaba a la Comunidad de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPM). El año siguiente, juntamente a Euskadi, Navarra, Aragón, Andorra, y a las regiones francesas de Aquitania, Midi-Pirineés y Lenguadoc-Rousseillón y bajo el amparo del Consejo de Europa, promovía la creación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP).

La participación a estas organizaciones interregionales – aunque se trataba de organismos temáticos, nacidos para dar respuestas concretas a problemáticas concretas – había contribuido bien antes de la formal entrada del estado español en la CEE, a situar Catalunya en una posición decididamente relevante en el cuadro de las entidades infraestatales europeas.

Y lo había hecho, además, justo en el momento en que en el ámbito comunitario, el problema de una representación política de este tipo de entidades se estaba empezando a poner como una cuestión ya ineludible.

En este sentido, quizás valga la pena hacer una pequeña digresión y recordar que hasta finales de los años sesenta, a diferencia de cuanto había hecho el Consejo de Europa⁹⁵³, la

⁹⁵² Un interesante anecdotario de las visitas oficiales del President Pujol es constituido por el volumen de R. PEDRÓS: *La volia al món amb Jordi Pujol* Planeta, Barcelona: 2003. Pero la actividad de los encuentros internacionales fue desarrollada además que por el President de la Generalitat también por el Parlament de Catalunya. Entre 1980 y 1984, la cámara catalana recibió las visitas oficiales de delegaciones del Parlamento europeo, del Consejo Regional de la Valle d'Aosta, del parlamento del land de Westfalia del Norte (en dos ocasiones), del Consejo Regional de Lombardia, del parlamento de Baden Wuttemberg (en dos ocasiones), de la Asamblea Regional de Sicilia, del Senado de Bélgica, de la Comisión Asuntos Exteriores del parlamento holandés, entre otros. En el mismo periodo, delegaciones del Parlament de Catalunya realizaron visitas oficiales al Parlamento Europeo, al parlamento de Renania –Wesfalia del Norte, a la Asamblea Regional de Sicilia, al parlamento de Baden Wuttemberg, al Consejo Regional de Piamonte (en el marco de la iniciativa “La Catalogna in Piemonte”, organizada conjuntamente por las dos instituciones en Turín, del 19 al 27 de noviembre de 1982), al Consejo Regional de Midi-Pyrenées y al Consejo Regional de Veneto. Véase PARLAMENT DE CATALUNYA: *Legislatura 1980-1984 Vol II* Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona: 1986, pp.899-900.

⁹⁵³ Ya en noviembre de 1951, Jacques Cheban Delmas, miembro de la Asamblea del Consejo de Europa había solicitado la construcción de una Comisión Asuntos Regionales y Municipales, que se acabó efectivamente constituyendo el 27 de septiembre de 1952. En octubre de 1955, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de

Comunidad se había resistido a considerar las políticas regionales como políticas propias. El primer documento oficial de la Comisión Europea relativo a las políticas regionales se titula *Notas sobre las políticas regionales de la CEE* y fue emitido en 1969. El documento, redactado por la recién constituida Dirección General de Política Regional de las CCEE, aunque no indicaba todavía claramente los contenidos y los instrumentos de una política regional común de los estados miembros, fijaba dos ideas clave que condicionarían de manera evidente las orientaciones comunitarias en los años siguientes: la necesidad de buscar fórmulas de coordinación de las políticas regionales, y la necesidad de crear instrumentos financieros y políticos comunitarios para favorecer el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Tres años más tarde, el Comité Económico y Social de la CEE creaba una sección dedicada al “desarrollo regional” y en 1973 el Parlamento Europeo también daba entrada a la problemática regional creando la Comisión de Política Regional y Gestión del Territorio. Pero fue a partir de 1975 que las instituciones comunitarias experimentaron un primer giro regionalista: con el reglamento del 18 de marzo, la CEE creaba el Comité de Política Regional (CPR) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Con estos dos organismos, las instituciones europeas no sólo empezaban a trazar las líneas de una política regional común sino que proporcionaban materialmente los medios para su futuro desarrollo.

No obstante, como se verá, la verdadera revolución regional de la Comunidad Europea se producirá con la aprobación de la Acta Única y la introducción de los Fondos de Cohesión en 1986, entre finales de los años setenta y principio de los años ochenta la dimensión de la “cuestión regional” europea había hecho su pública y cada vez más presente aparición en la agenda política comunitaria.

En este cuadro, los que serían, después de la transición, los dirigentes políticos nacionalistas, habían sido capaces de seguir el proceso que se había desarrollado a nivel

Europa, decidía convocar anualmente una conferencia de representantes de las organizaciones municipales de los países miembros. Nació de esta iniciativa en 1957 la Conferencia Europea de los Poderes Locales (CEPL). En 1975 entraron en la organización también representantes de los entes regionales y el antiguo organismo pasó a denominarse Conferencia Europea de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE). Entre 1992 y 1993 y bajo la presidencia de Pasqual Maragall la CPLRE revolucionaba su estructura separando sus trabajos en dos cámaras separadas, una de las regiones y otra de los municipios. En 1994 el organismo cambió otra vez de nombre, denominándose finalmente Congreso de los Poderes Locales y Regionales. En todo caso, no obstante los representantes de los entes regionales habían entrado en el organismo desde 1975, en la CPLRE todavía hoy en día sigue siendo fuertemente hegemonizada por las organizaciones de los municipios, y, entre ellas por el Comité de las Regiones y los Municipios de Europa (CMRE), que, a pesar del nombre, es una organización municipalista. Para una panorámica sobre la historia, las funciones y las relaciones entre el CPLRE el Consejo de Europa y la CEE, véase A. CLOTET i MIRÓ: *La cooperación internacional de los municipios* Generalitat de Catalunya/Ayuntamiento de Manresa, Manresa: 1991 y A. ROJO SALGADO: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea* CEC-BOE, Madrid: 1996, pp.194-200.

continental entre los años 70 y los años 80 y, llegados al gobierno de la Generalitat, en el momento en que la cuestión regional parecía reservar importantes espacios de maniobra para el futuro, habían sabido colocar rápidamente a Catalunya en el nuevo escenario político⁹⁵⁴.

La rapidez con la cual los poderes autonómicos catalanes habían intentado – como se vio, con diferentes actuaciones paralelas – prepararse a los cambios que la Comunidad Europea estaba destinada a experimentar, daría pronto sus frutos.

Así que cuando el Parlamento Europeo convocó en Bruselas en enero de 1984 la primera Conferencia de las Regiones, a la cual fueron invitadas también las comunidades autónomas del estado español y las entidades infraestatales portuguesas, Catalunya ya parecía poder ostentar una buena integración en el frente regionalista que se iba construyendo en torno al impulso de los *länder* alemanes y a las regiones y comunidades belgas.

En la Conferencia se discutieron los retos que las regiones y de la Comunidad tendrían que afrontar en vista de la aprobación de la Acta Única prevista para 1986. Según el proyecto del nuevo tratado, presentado en aquella sede a las regiones convocadas, en efecto, no sólo se confirmaban las orientaciones expresadas con la creación de la CPR y de los fondos FEDER sino que se iba mucho más allá introduciendo el principio de la cohesión. El texto del tratado daba base jurídica sólida a este principio en su artículo 130 A al afirmar que “La comunidad se compromete a la reducción de las diferencias entre los grados de desarrollo de las regiones” y confería a ello también una base económica concreta al instituir los Fondos de Estructurales de Desarrollo y Cohesión. En la presentación que hicieron los parlamentarios europeos del nuevo tratado se vislumbraba ya claramente, como después se verificó, que los Fondos de Cohesión representarían la apuesta financiera más importante para la Comunidad después de la agrícola.

⁹⁵⁴ En este sentido, resulta extremadamente interesante recordar unos fragmentos de la ya citada conferencia pronunciada por Pujol en 1975, en donde ya aparece buena parte de la que será la estrategia europea de la Generalitat después de 1980. Pujol afirmaba: “Potser podrà semblar paradoxal que, en aquests temps de tendències supranacionals, el regionalisme torni a aparèixer amb una força i una vitalitat insospitades. (...). I no solament això, sinó que avui assistim a una nova presa de consciència i a una renovada vindicació d'autonomia per part d'aquests grups humans que són les regions. I la base d'aquest moviment no són arguments tradicionalistes ni del passat, com eren els dels regionalistes romàntics, sinó arguments de futur i de democràcia política, social i econòmica. (...) Aquesta és una tasca atractiva, un autèntic desafiament, perquè, com he dit abans, només les regions amb una voluntat real de ser i progressar assoliran una promoció econòmica i social, i la conscienciació política i cultural dels seus habitants. Aquestes regions contribuiran, amb força, a la unitat i a la democràtzació profunda d'Europa”. En: J. PUJOL: *Una política per Catalunya* Nova Terra, Barcelona: 1976, pp.68 y 76.

Las presiones de los representantes regionales presentes en aquella primera conferencia – y, entre ellos, de manera destacada, de los representantes catalanes-, consiguieron introducir en las conclusiones de la misma además de un juicio positivo sobre las novedades en el ámbito económico que el nuevo tratado se aprestaba a introducir, una mención explícita a la falta de canales representativos oficiales que permitieran a las regiones participar democráticamente en esta nueva fase de la construcción europea.

La fuerza potencial que el naciente movimiento territorial era destinado a ejercer sobre el debate de la construcción europea tuvo una primera confirmación indirecta poco después de la Conferencia: en marzo de 1984 el parlamento europeo aprobaba una resolución que demostraba un posicionamiento altamente favorable a una participación estrictamente política de las regiones en la construcción de Europa.

En el documento aprobado por la máxima cámara continental, en efecto, se podía leer que “las autoridades regionales en la CEE no han sido suficientemente consultadas” y que las poblaciones objeto de las intervenciones comunitarias – y, por tanto, en perspectiva, las regiones destinatarias de los Fondos de Cohesión – tenían todo el derecho de poder participar en la decisión de dichas intervenciones a través de sus representantes democráticamente elegidos. Este derecho de participación – seguía rezando el documento del Parlamento – tenía que llevar por un lado las instituciones comunitarias y las regionales a establecer contactos institucionales estables, y por el otro tenía que empujar las instituciones comunitarias a presionar los estados miembros centralizados para que favorecieran su regionalización, de manera que las instituciones comunitarias pudieran contar, en la nueva fase que se abría, con “interlocutores autorizados, habilitados como representantes de los intereses de las colectividades regionales y locales”⁹⁵⁵.

La eficacia con la cual las reivindicaciones de los entes regionales congregados a Bruselas habían calado entre los representantes del Parlamento, tuvo como primera consecuencia la búsqueda, por parte de los dirigentes regionales, de una plataforma política que fuera capaz de aglutinar cuantas más fuerzas posibles para encarar la nueva fase política.

Finalmente, la plataforma se circunscribió a dos elementos simples pero ambiciosos. En primer lugar – así como por otra parte había empezado a hacer Catalunya con la creación del Patronat Català Pro Europa – se preconizaba la posibilidad, por parte de todos los entes regionales, de contar con oficinas estables que tuvieran relaciones continuas y institucionales con los órganos de gobierno de la Comunidad. Y, en segundo lugar, centrando la atención en la propia arquitectura institucional de la Comunidad, los

⁹⁵⁵ JOCE n° C127, 14 de mayo de 1984.

representantes de las regiones reclamaban la necesidad de un órgano de representación colectivo de los entes regionales que pudiera representar los intereses de lo que ya por aquel entonces se empezaba a denominar el *tercer nivel* - al lado de los estados y de la Comunidad - de poder político presente en Europa.

Lo que faltaba a la plataforma planteada por las regiones, era finalmente un instrumento organizado a través del cual conducir su batalla política en un escenario que parecía finalmente poder dispensar a los entes regionales europeos espacios políticos hasta entonces ni siquiera imaginados. En la construcción de este instrumento organizado, la Generalitat quiso y supo jugar un papel destacado.

Ya a finales de 1984, las instituciones catalanas se ofrecían para hospedar, en la primavera del año siguiente, una primera reunión preparatoria de la que sería la Asociación de las Regiones de Europa, el lobby regional más influyente que nunca tuvo relaciones con la Comunidad Europea.

Sin embargo, las actividades de política exterior de los primeros gobiernos de Jordi Pujol en la primera mitad de los años ochenta, no fueron exentas de polémicas con el gobierno central. Al contrario, como es sabido, sobre todo después de la victoria socialista de 1982, fueron frecuentes los conflictos - sobre todo de carácter simbólico, además que *organizativos*⁹⁵⁶ - con los ejecutivos de Felipe González.

Pero la estrategia inaugurada con los Cursos Europeos y la construcción del PCPE y culminada con la participación catalana en la Conferencia de 1984 era ambiciosa, pragmática y, sobre todo concebida a largo plazo. En la óptica del gobierno nacionalista, se trataba no de una elección coyuntural sino de algo que en buena parte determinaba profundamente el mismo sentido de su acción y de su proyecto político: acercar política y económicamente Catalunya a Europa; fomentar el europeísmo en Catalunya; promocionar en el continente cuanto más fuera posible su carácter nacional; y, finalmente, reivindicar un cierto poder político real en las instituciones comunitarias.

Para los tres primeros objetivos, la Generalitat había podido, a través de una constante actividad y a la rapidez con la cual había querido enfrentarse a la cuestión, avanzar de manera significativa contando sólo con sus fuerzas. Lo continuaría haciendo sin pausa a lo largo de los años siguientes, al punto que la actividad "europeísta" de los ejecutivos nacionalistas catalanes se transformó en uno de las señas distintivas de la actividad de gobierno.

⁹⁵⁶ Sobre los conflictos entre el gobierno central - sobre todo con los gabinetes presididos por Felipe González - y el ejecutivo catalán a causa de su actividad *diplomática*, véase J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994 pp.257-273.

Para alcanzar el último objetivo, posiblemente el más ambicioso, el razonamiento de los dirigentes nacionalistas había sido, en un primer momento, el de analizar detenidamente las posibilidades que potencialmente se abrían, sobre todo en virtud de cuanto prometía la próxima adopción del Acta Única. La conclusión a la cual habían llegado era que las posibilidades de una participación política real y autónoma de Catalunya en la formación de la voluntad comunitaria se encontraban estrechamente ligadas a su capacidad de insertarse en un frente más amplio, incluso si esto comportaba tener como compañeros de viaje a representantes de territorios que desde un punto de vista político, competencial y sobre todo identitario tenían poco o nada que ver con Catalunya. Fue sobre la base de esta consideración que la Generalitat de Catalunya, gobernada por una coalición nacionalista, se transformaría en uno de los actores más destacados de un movimiento regionalista europeo que movía sus primeros pasos. Como sintetizó recientemente R.E. Roller, los gobiernos de Convergència i Unió apostaban finalmente por una "estrategia regionalista para unos objetivos nacionalistas"⁹⁵⁷.

8.2 Atando cabos: Catalunya y la formación de las organizaciones del movimiento territorial.

Los buenos resultados de la Conferencia de Bruselas de 1984 llevaron los representantes de los entes regionales a intentar hacer un salto de calidad en la búsqueda de un instrumento que pudiera finalmente coordinar sus esfuerzos en la exigencia de una participación política directa de los entes infraestatales en los asuntos europeos.

Así, en marzo de 1985, un comité promotor de la Asamblea de las Regiones de Europa, se reunía en Barcelona. La reunión, en la preparación de la cual jugó un papel fundamental la administración catalana y el mismo President Pujol, tenía como cometido el de redactar los anteproyectos de estatuto de una nueva organización que tendría que agrupar todos los representantes de los entes regionales europeos con voluntad de participar activamente en la política comunitaria.

La asamblea fundacional de la nueva organización se celebró pocos meses después, en junio de 1985, en la ciudad belga de Lovaina.

Las cuestiones más discutidas en aquella sede fueron fundamentalmente dos: el modelo de participación institucional que las regiones reclamarían a la Comunidad; y la definición del concepto de región que la nueva organización aceptaría como válido.

⁹⁵⁷ R.E. ROLLER: *Catalonia and the European integration: a regionalist strategy for nationalist objectives*. Tesis de PHD de la LSE: 1999. Inédito.

En mérito a la primera cuestión, la posición catalana fue clara desde el principio. La idea de los representantes de la Generalitat presentes en la asamblea, era la de configurar como reivindicación fundamental de la nueva organización la existencia de un verdadero Senado de las Regiones. La nueva cámara se debía constituir – en la mente de los dirigentes nacionalistas catalanes – como una cámara territorial, integrada por los representantes elegidos por los distintos pueblos y regiones de los estados miembros de la Comunidad Europea. En un primer momento, tendría un carácter meramente consultivo y se constituiría a partir de la misma Asamblea de las Regiones que estaba a punto de nacer.

La propuesta catalana, apoyada por los länder alemanes, encontró la oposición frontal de las comunidades españolas de Madrid y de Aragón, que se embarcaron en una verdadera batalla para la eliminación de la palabra “Senado” del documento presentado a la asamblea por los representantes de la Generalitat. La discusión, como ha notado algún estudioso⁹⁵⁸, se nutría, al menos en parte, de las contemporáneas – y recurrentes – polémicas internas al estado español entre los representantes políticos y institucionales de las nacionalidades históricas y los de las otras comunidades, en la batalla para la transformación del Senado del estado español en una verdadera cámara de representación territorial. Pero más allá de los conflictos *domésticos* contingentes, lo que parecía cada vez más claro era que dentro de la organización que se iba a crear coexistían orientaciones más inclinadas a reivindicar un verdadero reconocimiento institucional colectivo – aunque fuera a largo termino – para las regiones europeas, y otras más prudentes y ligadas a una concepción según la cual la Comunidad Europea siempre sería un asunto de estados, en la cual las regiones podían jugar ciertamente un papel más activo del que habían jugado hasta entonces, pero en que igualmente el centro de decisión última seguiría residiendo en los consejos de los ministros estatales.

Finalmente la cuestión se resolvería gracias a la mediación de Edgar Faure, presidente del Franco Contado, veterano y apreciado político francés y presidente del comité promotor de la nueva organización. La ARE – o, mejor dicho el Consejo de las Regiones de Europa (CRE), denominación que mantuvo hasta 1987 – lucharía, según sus estatutos “en la perspectiva de una representación regional institucionalizada en el marco europeo”⁹⁵⁹.

En otras palabras, si finalmente se aceptaba la sustancia de la reivindicación de la parte más dinámica y ambiciosa de la organización – de la cual Catalunya se había querido hacer intérprete con su propuesta –, no sólo se evitaba mencionar el polémico término de

⁹⁵⁸ S.BELTRÁN i GARCÍA: *L'Assemblea de les Regions d'Europa* Generalitat de Catalunya/Escola d'Administració Pública, Barcelona: 1996, p.40

⁹⁵⁹ Art.2.2 Estatuto de la Asamblea de las Regiones de Europa.

“senado”; sino que además se posponía una discusión de fondo sobre el carácter, las funciones y los poderes de aquella “representación regional institucionalizada” que solemnemente se reivindicaba.

Cuanto a la segunda cuestión, relativa a la definición del concepto de región, podría parecer un problema meramente terminológico pero así no es. Incluso hoy en día, pero todavía más en 1985, se denominaban “regiones” experiencias muy diferentes, tanto desde un punto de vista político y administrativo como identitario. En el nuevo frente regional que se estaba paulatinamente formando, habían convergido experiencias tan lejanas como las todavía embrionarias regiones francesas, las comunidades autónomas del estado español, los *länder* alemanes o las regiones italianas. Y al lado de todas ellas también habían acudido a la cita de Lovaina verdaderas naciones sin estado, como Catalunya o Flandes que evidentemente presentaban problemáticas diferentes de todas las otras.

Para la Generalitat de Catalunya, pues, a sólo cinco años de su existencia estatutaria, era una oportunidad histórica la de poderse insertar plenamente en un frente regionalista que por ambición de sus objetivos y calidad y cantidad de las fuerzas comprometidas, parecía capaz de poder ser un instrumento políticamente útil a la hora de vertebrar una participación política de los entes infraestatales. Y todavía más importante era poderlo hacer en un momento en que, a la víspera de la aprobación del Acta Única Europea, los entes infraestatales parecían poder aspirar a jugar un papel relevante.

Pero por otra parte, para los dirigentes nacionalistas, parecía al mismo tiempo irrenunciable intentar liderar este frente para evitar que, dada la variedad – política, identitaria y de ambición – de sus integrantes, el nuevo movimiento regionalista que veía a la luz en la primavera de 1985 no consiguiera ser suficientemente incisivo y no pudiera aspirar a contener unos intereses y unas aspiraciones catalanas que eran y se querían plenamente nacionales.

El President Pujol había explicado justo pocos días antes del congreso de Lovaina sus convicciones al respecto, declarando que:

“Hi ha tres menes de regionalisme i d'autonomisme. El que es fonamenta en la reclamació del reconeixement d'una identitat col·lectiva; és aquest component el que ha animat sobretot l'autonomisme català. El que es fonamenta en l'aprofundiment de la democràcia, és a dir, en l'apropament dels òrgans de decisió a la base i en el seu desplaçament a la perifèria política i, per tant, amb una participació popular més gran en la vida política i social. I, finalment, el que es fonamenta en la voluntat d'alliberar el màxim d'energies individuals i col·lectives. Tots tres components són vàlids i necessaris en un grau més o menys gran segons els casos. Perquè la personalitat de les regions europees és molt diversa. I tots tres es relacionen i és complementen”.⁹⁶⁰

⁹⁶⁰J. PUJOL: “L'aportació i el paper de les regions en la construcció d'Europa. Conferència pronunciada pel M.H. Sr Jordi Pujol, president de la Generalitat de Catalunya, el 3 de juny de 1985, a l'Institut Royal des Relations Internationales de Brussel·les”, en: *Pensar Europa* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1993, p.25.

En estas palabras del President está buena parte de la concepción y del criterio que dirigió la acción de los representantes catalanes en el congreso de Lovaina: la conciencia clara de las enormes diversidades que existían entre los sujetos que, a la mitad de los años 80 habían decidido comprometerse en la construcción del movimiento regionalista europeo, pero al mismo tiempo la conciencia de que el proyecto sería viable sólo en la medida en que consiguiera ser unitario.

El debate sobre la definición del concepto de región, que determinaría no sólo la propia naturaleza de la nueva organización sino también el criterio a seguir para la admisión de los posibles nuevos miembros, vio contraposiciones similares a las que se habían producido en el caso de la discusión sobre los objetivos de la organización.

Si todos los participantes se declaraban favorable a la idea de una definición que fuera suficientemente amplia para poder permitir la entrada de mayor número de entidades regionales y suficientemente cerrada para poder excluir a los entes de representación local (condados, provincias, municipios... etc.), la polémica se produjo en torno al uso del término "nación". Otra vez, los representantes de la comunidad autónoma de Madrid destacaron en querer defender una redacción que definía la región como "aquella colectividad territorial que se encuentra justo por debajo de una nación". Si se hubiera aceptado esta definición, se habrían definitivamente echado a perder todos los esfuerzos de aquellas colectividades como la catalana, pero también la vasca o la flamenca, que aunque podían ser consideradas "administrativamente" como regiones, reivindicaban su carácter nacional.

Finalmente, gracias a la mediación de los representantes alemanes, se adoptó una solución de compromiso que garantizaba la posibilidad de adherirse a la nueva organización a un gran número de instituciones territoriales con características genéricamente comunes. Así, el art.3 del estatuto aprobado definía como región aquel "ente situado inmediatamente por debajo del nivel del estado central, dotado de representatividad política, garantizada por la existencia de un Consejo Regional electivo, o, a falta de este último, por una asociación o organismo integrado en el ámbito regional, por las colectividades de nivel inmediatamente inferior"⁹⁶¹.

La definición, que fue modificada sólo parcialmente por los estados generales de la organización de Manheim en 1992, cumpliría con las exigencias de *inclusividad* que el desarrollo del debate había evidenciado. Podían integrarse en el CRE no sólo todas las organizaciones regionales europeas de cooperación, sino también todas las regiones —

individuadas según la definición aprobada – de los estados miembros de la CEE, del Consejo de Europa, o en su falta, todas las organizaciones de representación de intereses regionales así como – en calidad de observadoras – todas las regiones de los estados que reunieran las condiciones mínimas para pertenecer al Consejo de Europa.

Pero además, la definición finalmente aprobada guardaba una alta correspondencia con la aceptada oficialmente por la DG de Política Regional de la Comunidad Europea y por la Conferencia de los Poderes Regionales y Locales (CPRL) del Consejo de Europa. Esta circunstancia favorecería enormemente la acreditación del CRE – y sucesivamente de la ARE – como interlocutor privilegiado de la CEE y del Consejo de Europa.

En definitiva, el CRE, después de Lovaina, se disponía a transformarse en el más importante lobby regional en el ámbito europeo.

Y la Generalitat de Catalunya, aunque no dejara en ningún momento de seguir actuando en otros campos, eligió, al menos hasta la firma del tratado de Maastricht en 1992, de utilizar la ARE como plataforma privilegiada para sus relaciones con las instituciones europeas. Con este fin, se disponía a trabajar duramente para ocupar posiciones de cada vez más prestigio dentro de la organización hasta convertirse en uno de sus miembros más destacados.

Ya pocos meses después de la asamblea de Lovaina, en los primeros estados generales del entonces CRE en Lille, los representantes catalanes volvieron a presentar su propuesta sobre el Senado de las Regiones. El prestigio asumido por los representantes catalanes en los pocos meses que separaban el encuentro de Lovaina del de Lille y su capacidad de comprometer a otros miembros en torno a sus tesis, hicieron que la propuesta no encontrara la dura oposición de sólo unos meses atrás. Aunque la asamblea no ratificaba totalmente la propuesta catalana, acordaba proceder a la creación de un grupo de estudio interno que tenía el cometido de “analizar los problemas puestos por la evolución de las instituciones europeas y, en particular, las condiciones jurídicas necesarias para la creación de una Cámara o Senado de las Regiones”⁹⁶²

La “estrategia regionalista para los objetivos nacionalistas” desplegada por los representantes de la Generalitat, que suponía un compromiso claro por parte del CRE en la reivindicación de un órgano de representación política colectivo y institucionalizado, había podido contar con el apoyo de los numerosos y influyentes *länder* alemanes y de las comunidades y nacionalidades belgas. Saldría así derrotada la tesis contraria que imaginaba un futuro órgano de representación de los entes infraestatales como un mero instrumento

⁹⁶¹ S.BELTRÁN i GARCÍA: *L'Assemblea de...* cit p.42

técnico de apoyo – o de simple gestión de los Fondos de Cohesión – que otros sectores habían propugnado.

Pero más allá de los resultados concretos que pudiera alcanzar el trabajo del grupo de estudio que se había formado, lo que se estaba definitivamente imponiendo dentro el CRE – gracias a un eje que comprometía en un mismo proyecto las realidades nacionales y a las regionales con más poder político en sus respectivos estados –, era la idea de una Europa de las Regiones, que en el momento en que reivindicaba poderes genuinamente políticos, ponía en discusión la misma arquitectura institucional de la Comunidad Europea.

El giro *político* que se había producido en Lille, estaría destinado a dar pronto sus frutos. Después de la aprobación y de la entrada en vigor de la Acta Única Europea en 1986, el año siguiente el CRE obtenía el estatuto de observador por parte del Consejo de Europa y así empezaría a participar en los trabajos desarrollados por la Conferencia de los Poderes Regionales y Locales (CPLRE)⁹⁶³.

Pero una prueba todavía más evidente del prestigio y de la influencia que la Asamblea de las Regiones de Europa – denominación que asumiría el CRE a partir de 1987 – conquistaría rápidamente ya desde el final de los años ochenta, quizás sea representada por la constitución del Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales de la Comisión Europea.

Este órgano, creado en junio de 1988, justamente por las presiones lobbysticas tanto del ARE como de la CLPRE, debía coadyuvar la Comisión en todo lo referente a las políticas regionales y de gestión del territorio, de tal manera que ésta pudiera garantizar correctamente la aplicación del principio de cohesión enunciado.

El Consejo Consultivo estaba integrado por 42 miembros, representantes – en partes iguales – de las colectividades regionales y locales de los estados miembros de la Comunidad. No tenía ni el derecho a convocarse autónomamente, ni los dictámenes que emitiría tendría ningún valor vinculante con respecto a las decisiones tomadas por la Comisión.

Pero, no obstante las limitaciones objetivas con las cuales había nacido, representaba un paso importantísimo para el recién nacido movimiento regionalista del cual la Generalitat había sido una de las fuerzas impulsoras más destacadas.

En primer lugar, representaba un avance importante su misma creación. Se trataba, en efecto del primer órgano que ejercía una representación institucionalizada de los intereses territoriales delante de las instituciones comunitarias. A la postre, su constitución se

⁹⁶² S.BELTRÁN i GARCÍA: *L'Assemblea de les...* cit. p.63.

configuraba como una clara señal de la imposibilidad, por parte de las instituciones europeas de desconocer la existencia de una cuestión territorial que tenía, inevitablemente, un carácter genuinamente político.

En segundo lugar, no obstante los miembros del Consejo Consultivo serían formalmente nombrados por la Comisión, serían la ARE y el Consejo de los Municipios de Europa (CMRE), a detener materialmente el poder de indicarlos. Por lo tanto, no obstante el CMRE tuviera más historia⁹⁶⁴ y, hasta aquel momento, más relevancia institucional, la ARE se postulaba ya claramente, a sólo tres años de su fundación, como un referente imprescindible en el cuadro de las organizaciones del movimiento territorial.

Y, finalmente, el Consejo Consultivo será una plataforma privilegiada desde la cual la ARE podía intentar mucho más allá y volver a plantear la necesidad de nuevos y más significativos instrumentos de participación. Es más, la escasa eficacia del Consejo Consultivo – debida tanto a la coexistencia de instituciones locales y regionales en el mismo foro como, sobre todo, a los escasos poderes y a la poca autonomía de la cual podía disponer – serán para la ARE una baza formidable en el momento en que, ya en plena negociación para el tratado de Maastricht, se empezará a hablar de la creación de un nuevo órgano de representación para las instituciones territoriales.

La inversión política que la Generalitat había hecho, entre 1985 y 1989, en la construcción de la ARE, había dado sus frutos y situado Catalunya en una posición destacada en un movimiento regionalista que parecía tener cada vez más opciones de hacer valer su voz en el futuro europeo. Pero sin embargo, el empeño en la ARE de la administración catalana no agotaría todas las vertientes de aquella estrategia de política exterior – y, en primer lugar, de política europea – de largo término que había sido inaugurada menos de una década antes.

En esos mismos años, la Generalitat, no descuidó la promoción de actividades orientadas a estrechar las relaciones de cooperación económica y política entre Catalunya y las regiones más dinámicas de Europa. Este es el caso, por ejemplo, del proyecto de los *Cuatro Motores* o del proyecto *Euroregio*.

⁹⁶³ Sobre la CPLRE, véase nota 5, supra.

⁹⁶⁴ El CMRE, surgido a la mitad de los años 70, tiene sus antecedentes directos en el Comité de los Municipios de Europa (CME), fundado en Ginebra en 1951 y presente en la CPLRE desde su fundación. En realidad ya existía otra organización internacional – no sólo europea – de los municipios, la IULA, que había sido fundada en Bélgica en 1913 y que después de la segunda guerra mundial empezó a ser reconocida por todas las grandes agencias internacionales del sistema de las Naciones Unidas (ONU, UNESCO, OMS...etc.). El CMRE en 1991 se fusionará con la IULA pasando a desarrollar la función de su sección europea y aglutinando a más de cien mil realidades locales del continente. Véase AICCRE: *Breve storia del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, Pro Edit Salemi: 1995 y O.GASPARI: "Las redes europeas territoriales y

El primero, tuvo su origen en la firma de un protocolo de cooperación a finales de 1988 entre Baden Wuttemberg, Rhône Alpes, Lombardia y Catalunya. Los objetivos de la cooperación eran substancialmente dos. En primer lugar se querían poner en común las experiencias de cuatro de las regiones más desarrolladas del continente con el fin de poderlas ofrecer al resto de las entidades infraestatales europeas. Y, en segundo lugar, el proyecto debía servir para construir una plataforma común orientada a adquirir tecnologías y competencias que las integrantes del proyecto no eran capaces de garantizarse sólo con sus fuerzas. En realidad, el *Cuatro Motores* nunca funcionó como un proyecto de cooperación en el verdadero sentido de la palabra, sino que acabó siendo una plataforma para una importante profundización de la cooperación bilateral entre las entidades integrantes⁹⁶⁵.

El proyecto Euroregio, que se concretó formalmente sólo en 1991, al contrario, tenía como objetivo el de comprometer regiones geográficamente cercanas en la construcción de un espacio homogéneo de desarrollo económico y tecnológico. Además de Catalunya, firmaron el protocolo de cooperación también las regiones francesas de Languedoc-Rousseillon y Midi Pyrenées. Característica principal de este proyecto era que no sólo participaban en ello las instituciones representativas de los territorios implicados sino también otros sujetos de la sociedad civil y del mundo productivo, como por ejemplo algunas importantes empresas o las universidades.

Por lo tanto, el camino recorrido por la Generalitat a lo largo de todos los años ochenta en materia de política exterior – y, más en particular en materia de política europea – había sido duro, a veces tortuoso pero seguramente largo. En el espacio de menos de diez años, las instituciones catalanas habían pasado del enfrentarse a los problemas de reconstrucción de un tejido administrativo propios de unas instituciones nacientes a ser de las pocas entidades infraestatales a disponer de una “antena regional” a Bruselas, a tener relaciones con las regiones más dinámicas del continente y finalmente a ocupar un lugar bien destacado en un movimiento regionalista.

temáticas y el movimiento municipalista europeo”, en P.MARAGALL: *Europa, regiones y ciudades* UPC Barcelona: 1998 pp.199 e ss.

⁹⁶⁵ Vale la pena señalar que, no obstante en su momento el PSC fue especialmente crítico con el proyecto, hoy en día sus destacados dirigentes, actualmente al frente del gobierno de la Generalitat, han cambiado radicalmente su postura llegando a considerar los Cuatro Motores todo un éxito de la participación catalana en las políticas internacionales. Es este el caso, por ejemplo, de Margarita Obiols, actualmente Secretaria de Relacions Internacionals de la Generalitat de Catalunya, que en un artículo publicado recientemente en la prensa afirmaba: “Els Quatre Motors per a Europa seguiran sent uns aliats en la nostra estratègia internacional, un nucli dur de regions amb vocació de lideratge econòmic, que treballarà per una Europa més competitiva. Seran també un socis bilaterals privilegiats de Catalunya. I no deixaran de ser un motor d’idees i propostes per al moviment regionalista a Europa”. Véase M. OBIOLS i LLANDRICH: “Els Quatre Motors per a Europa, un pas endavant” en: *AVUI*, 3 de enero de 2005.

Y será justo la solidez de la posición alcanzada por Catalunya que llevará a los dirigentes de CiU a formular una doctrina formal del regionalismo europeo y a intentar, sobre la base de ésta, de conquistar definitivamente el liderazgo dentro del ARE para poder gestionar, desde una posición privilegiada todas y cada una de las fases que llevarán a la aprobación del tratado de Maastricht, en 1992. Así Pujol mismo afirmaba en un encuentro organizado por la ARE en Madeira en noviembre de 1988:

“La base de la CE són els estats. Les regions no pretenen supplantar-los. Però dins dels estats hi ha fets col·lectius dotats d'identitat, de creativitat i de capacitat d'iniciativa, que són fruit de la seva pròpia realitat, no artificials ni producte del *Boletín Oficial del Estado*. Sense negar, ho repeteixo, el valor dels estats, la seva capacitat per les grans iniciatives polítiques, per la fixació de les línies bàsiques d'acció econòmica, etc. pot, en canvi, afirmar-se que no són capaces d'integrar tota la realitat social i humana i mobilitzar les energies que en ells existeixen. Els estats són l'esquelet del cos d'Europa, i no hi ha cos sense esquelet. No se sosté, no és viable. Però un esquelet sense carn i sense ossos no té vida. Omplir de vida el cos d'Europa i dels seus estats és la tasca de les regions⁹⁶⁶.”

El regionalismo europeo preconizado por el máximo dirigente nacionalista catalán era una mezcla de ambición y de realismo, que mientras reconocía la importancia de los estados como piezas institucionales clave del proyecto europeo reivindicaba para las regiones el papel de sustanciar y vivificar aquel mismo proyecto. En el fondo, según el dirigente nacionalista, las regiones habían ya empezado a asumir este papel. El vertiginoso crecimiento de las relaciones entre los entes regionales europeos, su capacidad de cooperación y de innovación institucional – como había sido, en definitiva, el crecimiento y la consolidación del ARE – no eran más que pruebas de la existencia de una Europa de las Regiones, más moderna y más integrada de la misma *Europa oficial* de los estados.

Y fue con estas bazas ideológicas que Pujol intentó – sin fortuna –, en 1988, después de la muerte de Edgar Faure y de la convocatoria de unos estados generales extraordinarios de la ARE, su asalto a la presidencia de la organización.

Finalmente sería presidente de la ARE el demócratacristiano italiano Carlo Bernini, presidente de la Región Lombardia. Las razones de la derrota de Pujol, verosíblemente se tengan que buscar en dos distintos órdenes de factores.

En primer lugar, quizás todavía no se había del todo afianzado como clara vencedora la postura de los sectores más audaces de la organización. Las perspectivas de constitución del Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales de la Comisión Europea quizás habían enfriado los entusiasmos reivindicativos de una parte de la organización y en particular los representantes de los entes con menos competencias en sus estados.

⁹⁶⁶ J. PUJOL: “Estrategia del desenvolupament regional. El paper de les regions i les actuacions de l'Are. Madeira, 28 i 29 de novembre de 1988” en: *Pensar Europa...*cit. p.118.

Y, en segundo lugar, todavía en 1988, dentro del movimiento regionalista – y en buena medida a causa de su corta vida – parecía primar la pertenencia partidista de sus miembros por encima de su postura con respecto a la necesidad de abrir espacios de participación nuevos y más amplios para los entes regionales en Europa. Si se analiza la procedencia de los votos que permitieron la elección de Bernini, se puede comprobar que la enorme mayoría de ellos proceden – independientemente del poder que cada uno de los entes regionales tenían en sus estados y de su posición con respecto a las reivindicaciones regionalistas – del grupo demócratacristiano europeo. No sólo CDC no pertenecía al PPE – a diferencia de Unió Democràtica, que era uno de sus integrantes más veteranos – sino que en concreto, el voto *popular* a Bernini de 1988 se pueda leer como una suerte de sanción simbólica conminada a Pujol por parte del grupo demócratacristiano como reproche por la ambigüedad de éste en el referéndum sobre la OTAN celebrado en 1986, o sea como algo que poco o nada tenía que ver con la actuación de Pujol en el seno de la ARE.

Más todavía parece convencer esta explicación si se tiene en cuenta que igualmente Pujol no salió del conclave completamente derrotado. Al contrario, pasaría a ocupar uno de los cargos más importantes de la organización, siendo elegido responsable de las relaciones entre la ARE y la CEE.

Así, desde aquel cargo no sólo volvía a hablar de la propuesta del Senado de las Regiones, sino que introduciría toda una serie de reivindicaciones que marcarán profundamente las actuaciones del movimiento regionalista antes, durante y después de la negociación para el tratado de Maastricht: la necesidad de potenciar el Consejo Consultivo creado en 1988 y de separar claramente las regiones de los entes locales, la posibilidad por parte de las regiones de recurrir las decisiones comunitarias delante del Tribunal de Justicia, la extensión a las regiones del principio de subsidiariedad, la circunscripción regional para las elecciones al Parlamento, la posibilidad para los representantes de las instituciones regionales de participar al Consejo de Ministros cuando se trataran asuntos de competencia regional⁹⁶⁷.

El peso político y el prestigio de la Generalitat de Catalunya crecieron, dentro de la ARE en los años de la negociación para el tratado de Maastricht, de manera espectacular.

Será en efecto bajo el mandato de Pujol como representante de la ARE para los asuntos europeos que esta organización encarará la discusión en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de Roma en 1990, la primera grande cita para la discusión del tratado que finalmente alumbraría el nacimiento de la Unión Europea.

⁹⁶⁷ Véase *La Vanguardia*, 7 de septiembre de 1990.

Por aquellas fechas, y no obstante el revés electoral interno que Pujol había vivido en 1988, la ARE parecía estar muy lejos de los encarnizados debates vivido sólo pocos años antes, cuando una parte de la recién constituida organización había sabido y podido frenar las instancias reivindicativas catalanas y de la parte más dinámica del movimiento regionalista. Al contrario, la propuesta, originariamente catalana, de la constitución de una Cámara de las Regiones, sería la propuesta oficial con la cual la organización llegaría a la discusión en la capital italiana.

Esta circunstancia constituía por sí sola para la Generalitat de Catalunya – independientemente de las decisiones que finalmente se adoptarían en la ciudad eterna – una importante y tríplice victoria.

En primer lugar constituía una victoria en clave interna a la organización porque representaba el fin de las divisiones internas en torno a un tema de tanta envergadura como la modalidad de la representación de los intereses regionales en las instituciones comunitarias. De alguna manera, Pujol había sido capaz, en los años en que había ejercido como uno de los máximos representantes de la organización, de “convencer” a la parte más tímida del movimiento regionalista de la importancia de exigir mucho más de cuanto las instituciones comunitarias habían sido capaces de ofrecer con la constitución del Consejo Consultivo creado en 1988.

En segundo lugar, la gestión de Pujol había tenido una grande proyección fuera de la organización, con respecto tanto a los gobiernos de los estados miembros, como a la misma Comisión. No obstante ningún gobierno estatal estaba dispuesto a dejar mucho espacio a la actuación de la ARE como actor relevante en el proceso de negociación, la presión que ésta había sabido ejercer – gracias sobre todo a la valorización de las posiciones de los entes territoriales fuertes dentro de la organización – había sabido modificar la misma agenda política de los gobiernos reunidos en Roma⁹⁶⁸. Así la cuestión de la representación

⁹⁶⁸ De hecho, al acercarse las fechas de la CIG, Pujol favoreció la organización de toda una serie de iniciativas reivindicativas llevadas a cabo por las entidades más fuertes de la organización, con el objetivo de favorecer un giro político sustancial en vista de la discusión del tratado. Así Catalunya sería protagonista, juntamente a los länder alemanes, a las regiones belgas y austriacas, a las italianas con estatuto especial y a las comunidades autónomas de Galicia y Euskadi, de la organización de tres Conferencias sobre la Europa de las Regiones (celebradas respectivamente en Munich, en octubre de 1989; en Bruselas en mayo de 1990 y en Riva del Garda, en octubre del mismo año). Los documentos finales de las conferencias reflejaban las ambiciones de una parte – no mayoritaria desde un punto de vista cuantitativo – pero políticamente decisiva del movimiento regionalista europeo que pedía “la necesidad de conservación de la diversidad europea”, la “observancia del principio de subsidiariedad”, “el reconocimiento de la potestad de participación de los Länder, Comunidades Autónomas y Regiones en la elaboración de las resoluciones comunitarias así como el reconocimiento de su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia cuando se vulneren sus derechos”. En el documento final de la III Conferencia, finalmente se subrayaba la importancia de una “división federal” para la UE y se hablaba de un Consejo Regional, que si bien sería consultivo, sería dotado de amplio poderes. Así, se reivindicaba para el nuevo órgano la posibilidad de emitir dictámenes siempre que lo estimara necesario, la legitimación activa para el recurso al TJCE y, sobre todo, la facultad de iniciativa normativa sobre cuestiones de interés esencial

de las instancias territoriales se presentaba con claridad como uno de los temas ineludibles de la reunión. Sobre todo, finalmente, la gestión de Pujol había propiciado que la cuestión regional entrara en el marco de un debate general sobre una transformación institucional del conjunto de la Comunidad.

Y finalmente, el hecho de que la Cámara de las Regiones fuera la propuesta oficial con la cual la ARE acudía a la cita de Roma, significaba, implícitamente, que el liderazgo ejercido por Pujol en los años 1988-1990 había hecho evolucionar el movimiento regionalista hacia cotas de autonomía política absolutamente inéditas. Prueba de ello era el hecho de que los entes regionales que integraban la ARE apoyaban una propuesta que, en la mayoría de los casos no se correspondía con las propuestas de los gobiernos de los estados a los cuales pertenecían.

Y, en efecto, al lado de la propuesta de la Cámara de las Regiones presentada por la ARE, tanto los distintos gobiernos como la misma Comisión presentaron sus propuestas y el debate fue largo y complejo. Los gobiernos de estados federales – o federalizantes – como Alemania, Austria y Bélgica, empujados por la fuerza política de sus propios entes infraestatales fueron los más decididos en apoyar una participación real de las regiones en los procesos de formación de la voluntad comunitaria ya fuera a través de la creación de una cámara consultiva de las regiones ya fuera a través de mecanismos directos, como la participación de mandatarios regionales a los trabajos del Consejo de Ministros. Buena parte de los gobiernos de los estados centralizados – y en especial Francia y Portugal – ni siquiera se avenían a la necesidad de discutir y declaraban solucionada la cuestión gracias al ya existente Consejo Consultivo. La Comisión y el Parlamento en cambio – las dos instituciones que históricamente habían tenido más contacto con los entes locales y regionales – pedían un fortalecimiento del antiguo Consejo Consultivo hasta transformarlo en un verdadero órgano representativo. Otros gobiernos, como el italiano, proponían una apertura del Consejo Económico y Social (CES) a los intereses regionales, mientras que también la CMRE – representante de los intereses de las ciudades – pedía una forma de representación en el nuevo edificio institucional europeo⁹⁶⁹. El gobierno español, finalmente, en contratendencia con los otros estados descentralizado se declaraba contrario a aceptar el principio de una representación directa – colectiva o menos – de los entes

para las regiones. Véase: L. HUICI SANCHO: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea* Publicacions de la UB/IEA Barcelona: 2003 pp.48-50.

⁹⁶⁹ Sobre el debate en la Conferencia Intergubernamental de Roma véase A. CALONGE VELÁSQUEZ y I. SANZ RUBIALES: *El Comité de las Regiones análisis de una futura institución?* Comares Granada: 2000 pp.27 y ss. y L. HUICI SANCHO: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea* Publicacions de la UB/IEA Barcelona: 2003 pp.57-61.

regionales, aunque se había demostrado moderadamente favorable a la búsqueda de algún mecanismo de participación de las instancias infraestatales⁹⁷⁰.

La solución finalmente adoptada fue, como no podía ser de otra manera, una fórmula de compromiso entre las diferentes posiciones. El nuevo tratado preveía así la creación del Comité de las Regiones de Europa (CdR).

Se trataría de un nuevo organismo comunitario – y no de una institución, como el movimiento regionalista hubiera querido – que pero, a diferencia de cuanto había sucedido hasta la fecha en materia de políticas regionales de la Comunidad – ahora ya UE – encontraría sus fuentes normativas en un tratado oficial y no, en una decisión de las instituciones de gobierno de la Comunidad.

El CdR tendría como función principal la de emitir dictámenes obligatorios en torno a las decisiones comunitarias adoptadas – con respecto a algunas materias – por la Comisión y el Consejo de Ministros⁹⁷¹.

A diferencia de su directo predecesor – el Consejo Consultivo creado en 1988 –, tendría el poder de autoconvocarse y emitir dictámenes en mérito a cualquier cuestión, aunque éstos nunca serían vinculantes. Las dotaciones económicas del nuevo organismo serían compartidas con el CES, con el cual el CdR compartiría también toda una serie de servicios y prestaciones. El CdR sería integrado por 189 miembros (y suplentes) “representantes de los entes locales y regionales” nombrados a la unanimidad por el Consejo de Ministros sobre la base de una propuesta de los estados miembros de la Unión, y permanecerían en el cargo durante cuatro años. La distribución de escaños por estado, fijada imperativamente por la letra del art. 198 A del tratado, sería proporcional a la población de los estados miembros.

⁹⁷⁰ Así Felipe González explicaba poco después en las Cortes la posición del gobierno español justo después del Consejo de Luxemburgo, el 1 de julio de 1991: “(...) la acusación de hiperestatalismo en la concepción, tampoco tiene fundamento; porque se dice que nosotros no aceptamos o no hemos aceptado las propuestas sobre la participación regional en el nuevo diseño de la construcción europea. No es cierto. No hemos rechazado ninguna de esas propuestas, en ningún órgano colegiado en el que hayamos estado (...) es verdad que no estamos de acuerdo con que se cree una tercera cámara o una cámara de las regiones (...). Es verdad que no estamos de acuerdo con que se cree un vínculo directo de responsabilidad entre cada región europea y la Comisión; es verdad. Pero en eso (...) coincidimos con once estados miembros. Por consiguiente, no es que estemos en contra de algunos que quieren ir más lejos en la participación regional que nosotros, es que estamos más allá de lo que otros quieren que sea la participación regional” DSCD, núm. 125, 1 de julio de 1991 p.6050.

⁹⁷¹ Inicialmente, según la letra del tratado de Maastricht serían cinco los ámbitos de consulta obligatoria: cohesión económica y social, redes de transporte, energía y telecomunicaciones, salud, educación y juventud, y cultura. Posteriormente, después de la aprobación del Tratado de Amsterdam en 1997, se añadirían: empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte.

Composición del CdR (1992)

ESTADO	MIEMBROS
Bélgica	12
Dinamarca	9
Alemania	24
Grecia	12
España	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Luxemburgo	6
Países Bajos	12
Portugal	12
Reino Unido	24

Fuente: Tratado de Roma. V parte. Instituciones de la Comunidad, 1992.

Sin embargo, las circunstancias en que había nacido el CdR - como resultado de las presiones de las organizaciones del movimiento territorial - y el hecho de que éste fuera finalmente un organismo oficial de la Comunidad, habían marcado un salto de calidad importante en la actitud de las instituciones europeas con respecto a la cuestión regional. Aunque de manera todavía tímida, ésta había pasado de ser objeto de una de las políticas comunitarias entre muchas otras, a tener un reconocimiento formal como parte integrante del edificio institucional comunitario. Por lo tanto, se trataba sin duda de una victoria del movimiento territorial europeo, y en particular del movimiento regionalista.

Pero a la vez, la necesidad de componer diferentes intereses había llevado a un acuerdo de mínimos que había comportado una inevitable posposición del establecimiento de las normas relativas a su funcionamiento interno y a su estructura.

Parafraseando un análisis del estudioso italiano Marco Mascia, el CdR recién nacido se encontraba en la situación de tener que alcanzar tres tipos de equilibrios para poder empezar a funcionar correctamente⁹⁷².

En primer lugar, hacía falta encontrar un "equilibrio democrático". El art.198 del tratado, al mencionar los integrantes del nuevo organismo, sólo hacía confusamente referencia a "representantes de los entes locales y regionales". La falta de precisión no se debió ciertamente a una casualidad. En el debate previo a la aprobación del artículo mencionado, las diferencias de criterios entre los diferentes estados miembros, las organizaciones del movimiento territorial y la Comisión habían sido muchas y significativas. Finalmente se dejó a los estados la facultad de decidir qué tipo de instituciones se integrarían al CdR, si

⁹⁷² M. MASCIA: *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* Cedam, Padova: 1996 p.36.

instituciones locales y regionales democráticas – y en muchos casos con poderes legislativos – o más técnicas y ejecutivas.

En segundo lugar, la falta de precisión de la letra del tratado dejaba sin solución el problema del “equilibrio territorial” interno al CdR. ¿Cómo se repartirían los escaños entre las regiones y las ciudades? Y, además, ¿trabajarían juntos los representantes de colectividades con intereses tan diferentes como los de una pequeña ciudad del norte de Francia y, por ejemplo, de un land alemán? La cuestión, como se vio, se había demostrado problemática también en 1988, cuando se había creado el Consejo Consultivo. En aquel caso, se había optado por una presencia paritaria de las regiones y de las ciudades. En este caso el tratado decidía omitir cualquier referencia y dejar a los estados miembros el cometido de decidir cuales instituciones tendrían derecho a participar en el nuevo órgano. Finalmente, existían incógnitas importantes con respecto al futuro “equilibrio político” que necesitaría el CdR. Ya se vio como poco a poco dentro del movimiento regionalista, la fidelidad de partido había dejado espacio en más de una ocasión a alianzas construidas sobre la base de la radicalidad de las reivindicaciones de poder para las instituciones regionales. Ahora no sólo se tendrían que volver a replantear las alianzas en un contexto más formal – y por lo tanto más sujeto a las presiones de los grandes grupos políticos europeos – sino que también se tendrían que tener en cuenta los intereses de las ciudades. Éstas también, en la historia de sus organizaciones corporativas habían experimentado la construcción de alianzas estratégicas que poco o nada tenían que ver con el color político de sus equipos de gobierno, sino que se habían formado sobre la base de coincidencias de intereses y de reivindicaciones. Por lo tanto, la cuestión de quién, cómo y con cuáles objetivos *gobernaría* el CdR, era una cuestión más abierta que nunca.

A principio de los años 90, en efecto, para la Generalitat de Catalunya, y para el movimiento regionalista que aspiraba a liderar, se abrían incógnitas y posibilidades importantes. La primera de ella era, sin duda alguna, la puesta en marcha del CdR.

8.3 A la cabeza del movimiento territorial europeo

Como se vio, la *carrera* de promoción europea de la Generalitat de Catalunya había sido prácticamente fulminante. En diez años, la determinación y la constancia de los sucesivos gobiernos nacionalistas habían transformado una institución recién nacida y con enormes dificultades objetivas de consolidación, en una realidad internacionalmente reconocida, con sólidas conexiones con las instituciones europeas y con las instituciones infraestatales de

más tradición y dinamismo. Es más, se puede afirmar que la Generalitat de Catalunya fuera, ya a finales de los años 80 una de las piezas clave de un movimiento territorial que se había asentado como uno de los actores políticos que aspiraba a la transformación de las instituciones comunitarias.

Esta situación se había visualizado claramente durante las negociaciones para el tratado de Maastricht, cuando, bajo el liderazgo europeo de Jordi Pujol, la ARE había sabido, aunque con armas decididamente inferiores a las de los distintos estados y de las propias instituciones de la Comunidad, insertar en la agenda política europea el problema de una resolución de una cuestión territorial que no podía ya ser obviada.

Así, justo después de la firma del tratado de Maastricht, en plena negociación para la puesta en marcha del nuevo Comité de las Regiones y, en víspera de la renovación de los órganos de dirección de la ARE en 1992, muchos esperaban que la Generalitat, y con ella su presidente, intentaran finalmente la escalada final a la cumbre de la organización.

Pero para la sorpresa de muchos, tanto comentaristas como dirigentes políticos, en un primer momento Jordi Pujol decidía no presentar su candidatura.

La posición inicial del President de la Generalitat, se debía en buena medida al recuerdo de cuanto se había producido en 1988, cuando la disciplina de partido había mermado las esperanzas de un Pujol irreprochable en su perfil de político regionalista pero finalmente sancionado por el PPE por sus posiciones consideradas ambiguas en tema de atlantismo.

Pujol elegía tácticamente la prudencia y esperaba la dislocación de las fuerzas en campo. Desde la conciencia de su propia fuerza y prestigio regionalista, se disponía a comprobar cuanto y como su influencia como responsable europeo de la organización, el propio desarrollo del movimiento regionalista y los espacios abiertos con la creación del CdR llevarían la ARE ahora, en 1992, a decidir su presidente a partir de sus ambiciones regionalistas y no ya a partir de las fidelidades a los grupos políticos europeos.

Pero el período de espera de Pujol sería finalmente muy corto.

En mayo de 1992, Manuel Fraga Iribarne, fundador de Alianza Popular, ex ministro en los gobiernos de Franco y presidente de la Xunta de Galicia, presentaba su candidatura a la presidencia del ARE. Fraga podía contar, al menos teóricamente, con la fidelidad y los votos del grupo popular europeo, que por aquellas fechas tenía la mayoría dentro de la organización, aunque los representantes de Unió Democràtica y del PNV – socios del club demócratacristiano desde hace mucho más tiempo y que se habían opuesto duramente a la entrada el PP – ya anunciaban una dura batalla en contra del anciano político gallego.

Por otra parte, Fraga pensaba también de poder contar con el voto favorable de los socialistas españoles ya que poco antes el PP había prestado sus votos para la entrada en el *bureau* de la organización de Manuel Chaves, presidente socialista de la Junta de Andalucía⁹⁷³.

Pero ya el día después del anuncio de la candidatura de Manuel Fraga, los representantes de las regiones belgas y de los *länder* alemanes de todos los partidos hacían constar su oposición a la candidatura del anciano político gallego⁹⁷⁴. En otras palabras, la fidelidad de partido, al menos en parte, en un momento tan decisivo como el que la organización vivía justo después de la aprobación del nuevo tratado y de la constitución del CdR, había dejado espacio a una valoración más directamente política, relativa a la orientación que la ARE tendría que adoptar en el nuevo y importante escenario que se abría.

Pocos días después Jordi Pujol presentaba su candidatura.

La historia de la campaña electoral de 1992 para la presidencia de la ARE es una historia compleja en la cual pareció finalmente jugar un papel mucho más relevante la solvencia regionalista y la determinación en querer un salto de calidad en el perfil y en las ambiciones de la organización que las fidelidades de partido.

Los tonos y los argumentos utilizados por los dos candidatos en los meses que separaron la presentación de las candidaturas - en mayo de 1992 - y la asamblea de Santiago de Compostela - en julio del mismo año - fueron muy diferentes.

Manuel Fraga, que procedía de una cultura política fuertemente centralista y que sólo en los últimos años, desde que había accedido a la presidencia de la Xunta, había empezado a valorizar de manera consistente la importancia política de las comunidades autónomas, intentó promocionar con todos los medios su credibilidad regionalista. Su baza principal, jugada sobre todo en el ámbito interno, era representada por la propuesta de "administración única". Así, un ex ministro de Franco, ponente constitucional que en 1977 se había demostrado fuertemente crítico con el mismo concepto de Estado de las Autonomías, ahora reivindicaba para las CCAA la mayoría de competencias estatales antes del 2000. El esfuerzo regionalista del anciano político gallego había sido tan atrevido - y, por otra parte, apresurado - que encontró una cierta oposición entre sus propios correligionarios.

Jordi Pujol, al contrario, haciendo muestra de una prudencia propia de quien se siente seguro de sus fuerzas, formulaba y aplicaba una estrategia bien concreta y meditada.

⁹⁷³ Véase *El País*, 6 de mayo de 1992.

⁹⁷⁴ Véase *El País*, 8 de mayo de 1992.

Así promovía su candidatura hablando a la parte más dinámica y reivindicativa de la organización de la necesidad de separar los entes locales de los entes regionales dentro del CdR, de derecho para las regiones de recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión, de extensión a los entes regionales del principio de subsidiariedad. Y se presentaba a los miembros representantes de instituciones regionales de países con más tradición centralista, hablando de la doctrina - por otra parte ya formalizada en los años en que Pujol había ocupado el cargo de representante de la ARE delante de la CEE - de no-competencia entre la Europa de los Estados y Europa de las Regiones. De paso, recordaba a los presidentes de las comunidades autónomas españolas gobernadas por el PSOE la relativa debilidad del gobierno de Felipe González, sobre todo en vista de unas probables elecciones en la primavera de 1993, después de las cuales los votos de los diputados nacionalistas en las Cortes podrían resultar útiles para barrar el paso a un PP cada vez más agresivo⁹⁷⁵.

Con esta diferencia no sólo de historia política personal y de posición dentro de la organización sino sobre todo de actitud con respecto a la contienda, se celebraba en verano de 1992 la asamblea de Santiago de Compostela.

A la hora de la cuenta, se confirmaría en toda su envergadura lo temerario que había sido el intento de Fraga. Jordi Pujol sería elegido en primera votación con 104 votos, mientras que Fraga sólo obtendría 31 y M.Christine Blandine, presidenta de Nord Pas de Calais - la candidatura de la cual todos, dentro y fuera de la organización habían ya desde el principio de la contienda definido como testimonial - sólo obtenía 5⁹⁷⁶.

Haciendo un análisis de la procedencia partítica de los 104 votos que auparon definitivamente Pujol a la cumbre del movimiento regionalista europeo, es interesante notar como el President había sido elegido gracias a los votos procedentes de entes regionales gobernados tanto por los populares como por los socialistas y los liberales. En concreto, los socialistas españoles se habían ido decantando lentamente a lo largo de toda la campaña electoral por la candidatura catalana.

Después del voto, Fraga no había querido comentar cuanto había sucedido, pero otros representantes de su partido - entre otros, Juan José Lucas y Isabel Tocino - habían llegado a atribuir la victoria del político catalán a la existencia de un pacto secreto entre CiU y el PSOE que había llevado el propio gobierno de González a ejercer presiones sobre los otros países europeos para que sus entidades regionales encuadradas en la ARE respaldaran la candidatura catalana. En realidad, pero, en los días siguientes, no obstante la totalidad de los dirigentes populares españoles no dudaron en culpar al PSOE de una ya anunciada

⁹⁷⁵ Véase *El País*, 23 de mayo de 1992; *La Vanguardia*, 13 de junio de 1992 y *AVUI*, 19 de julio de 1992.

derrota del presidente gallego, puertas adentro el fracaso de la candidatura del antiguo ministro de Franco fue recibido sin ningún escándalo. Al contrario, sin declararlo nunca directamente, más de un dirigente de la calle Génova insinuó que la derrota europea de Fraga sería provechosa para poder reducir el poder fáctico que éste todavía ejercía en el partido, promocionar los sectores más centristas y liberales del partido y consolidar el liderazgo de José María Aznar⁹⁷⁷.

Conjeturas a parte, en realidad tres elementos parecían haber decantado la balanza en favor de la candidatura del President de la Generalitat: el pasado franquista de Fraga, la campaña *subterránea* del PNV y de Unió Democràtica a favor de Pujol dentro del PPE, y, sobre todo, el mayor y indiscutido prestigio regionalista del político catalán construido en los años en que éste había ejercido como representante de la ARE delante de la CEE.

La elección de Pujol, pues, además de certificar definitivamente el liderazgo de la Generalitat en el marco del movimiento regionalista europeo, había marcado una victoria todavía más significativa de la propia línea política defendida por las instituciones catalanas a lo largo de toda su experiencia política en Europa. Si se analiza la procedencia estatal de la mayoría construida en torno a la figura de Jordi Pujol, se puede observar como éste había conseguido atraer la práctica totalidad de los votos emitidos por los entes regionales "fuertes" (länder alemanes, regiones belgas...) y la enorme mayoría de los consensos procedentes de los miembros de los estados con una tradición de descentralización acentuada (las regiones italianas y las mismas comunidades autónomas del estado español, por ejemplo). A la hora de la verdad, sólo habían optado para la candidatura de Fraga las regiones británicas, algunas regiones francesas y portuguesas y las comunidades autónomas del estado español gobernadas por el PP.

En otras palabras, no sólo se afianzaba el liderazgo catalán, sino que su propuesta política de la reivindicación de un mayor y más genuino poder político en Europa para las regiones había conseguido convencer a la enorme mayoría de las instituciones regionales representadas en la ARE. Por lo tanto, el mandato de Pujol al frente de la ARE sería claro: llenar de contenidos y de poder político el nuevo Comité de las Regiones.

Y, sin embargo, a principio de los años 90 y en plena consolidación definitiva de la Generalitat de Catalunya como líder del movimiento regionalista europeo, y a las puertas de la constitución efectiva del Comité de la Regiones, otro importante representante de la vida política catalana intervendría directamente en la política europea: Pasqual Maragall,

⁹⁷⁶ Véase *La Vanguardia*, 4 de julio de 1992.

⁹⁷⁷ Dirigentes populares que quisieron permanecer en el anonimato, comentando la derrota de Fraga declaraban escuetamente a la prensa: "no hay mal que por bien no venga". Véase *La Vanguardia*, 12 de julio de 1992.

alcalde socialista de Barcelona, en diciembre de 1991 había sido elegido presidente del CMRE.

La acción internacional del ayuntamiento de Barcelona había sido significativa ya desde la mitad de los años 80. Como ente más importante de la antigua Corporación Metropolitana de Barcelona, el ayuntamiento de la capital catalana, bajo el mandato de Maragall había sido el organizador de la Conferencia Mundial de la Población de la ONU en 1984. Aquella ocasión había sido un primer importante escaparate internacional para una ciudad que sólo cinco años antes había recuperado sus instituciones democráticas. Pero fue a partir de la designación de Barcelona como sede de los juegos olímpicos en 1986 que las actividades de proyección exterior de la ciudad tomaron su arranque definitivo, fundamentalmente en dos ámbitos: la integración en las organizaciones internacionales de los entes locales; y el impulso de proyectos de cooperación entre las ciudades europeas.

Cuanto al primer ámbito, Barcelona se había integrado en la Conferencia de los Poderes Locales del Consejo de Europa y paralelamente había empezado su lenta pero firme escalada a la cumbre del CMRE.

Y cuanto al segundo ámbito, entre las muchas iniciativas emprendidas por el ayuntamiento encabezado por el *acalde olímpico*, cabe destacar sin duda alguna el proyecto Eurocities, lanzado en 1986. Se trataba de una red de grades ciudades europeas⁹⁷⁸ que tenía entre sus objetivos fundamentales el de “participar activamente en la construcción de la Europa comunitaria y consolidar el sistema europeo de las ciudades”⁹⁷⁹.

La iniciativa, en cuya segunda conferencia celebrada en Barcelona en 1989, participó el mismo presidente de la Comisión Jacques Delors – por otra parte, entusiasta defensor del proyecto – otorgó no sólo un nuevo impulso a un movimiento de las ciudades que parecía haberse contentado durante demasiado tiempo de un papel relativamente secundario en la reivindicación de poder político en Europa, sino que además constituyó un trampolín formidable para llevar Maragall al frente del CMRE, como efectivamente sucedió dos años más tarde.

⁹⁷⁸ Eurocities, fundada en 1986 y con sede permanente a Bruxelles, es una asociación que agrupa ciudades europeas con más de 250000 habitantes. Actualmente las ciudades que la integran rondan el centenar, y proceden de 22 países europeos. Las condiciones requeridas a las ciudades para integrarse en el proyecto son dos: tener un gobierno municipal democráticamente elegido y “testimoniar” una dimensión internacional. Son objetivos de Eurocities el intercambio de informaciones y experiencias entre las ciudades y la creación de una red de cooperación permanente con el fin de presentar proyectos a la Unión Europea. Una iniciativa de particular relevancia llevada a cabo por Eurocities ha sido *Telocities*, una red creada para favorecer el desarrollo y el uso de los sistemas informáticos y telemáticos en ámbito urbano. Véase AA.VV.: “Le autonomie: un ruolo crescente nella governance europea. Lo scenario” en: AA.VV.: *Autonomie con l'Europa. Città e Regioni verso l'integrazione europea* Franco Angeli, Milano: 1998, p.95.

⁹⁷⁹ AJUNTAMENT DE BARCELONA: “Declaració Final de Eurociutats” en AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Barcelona al món*, 1994.

La idea maragalliana de Europa, manifestada públicamente justo en su intervención en la conferencia de Eurocities de 1989, se basaba fundamentalmente en dos principios, uno relativo al papel que las ciudades desarrollan en el mundo contemporáneo, y el otro a la relación de éstas últimas con los ciudadanos.

En primer lugar Maragall subrayaba el hecho de que sin la contribución política, tecnológica y económica de las ciudades, la Europa de hoy sencillamente no existiría. Esta contribución se concretizaba en forma de sistema, de red de comunicación. Se asistía así a un doble fenómeno: por un lado las ciudades habían demostrado toda su capacidad de poner en comunicación sujetos diferentes, públicos y privados para gestionar de una manera novedosa los asuntos de su competencia; y, por el otro, ya en el ámbito internacional, las ciudades habían demostrado con creces su capacidad de poder intercambiar ágilmente recursos, competencias y informaciones.

En segundo lugar, en opinión del entonces alcalde de Barcelona, en el momento en que el poder supraestatal de la Unión se hacía cada vez más efectivo, era necesario y urgente encontrar canales que devolvieran el poder – o sea la administración, fuera ella europea, estatal y incluso regional – en el lugar más cercano al ciudadano para garantizar un efectivo derecho de participación de éste a la cosa pública.

Las preocupaciones de Maragall eran pues de dos órdenes, uno “funcionalista” – o sea de buena gestión – y el otro democrático. En las palabras del mismo Maragall:

“Europa no existiría sin las ciudades. Sin éstas, la economía, la sociedad, nuestra cultura no podría desarrollarse (...). A pesar del avance de las telecomunicaciones, la mayor parte de las innovaciones tienen lugar en las ciudades: la investigación, el debate, la evolución social e intelectual. Europa es, esencialmente, en muchos aspectos, un sistema de ciudades. A pesar de que las ciudades no participaron inicialmente a la construcción de la Europa comunitaria, ésta no podría desarrollarse y consolidarse sin la participación activa de las ciudades”.⁹⁸⁰

Las tesis de Maragall tuvieron un indiscutible éxito porque supieron interpretar una buena parte de las inquietudes de un movimiento municipalista que durante mucho tiempo había padecido su poca vertebración y movilización y que había asistido atónito al vertiginoso desarrollo de un movimiento regionalista – encarnado sobre todo por la ARE – que había demostrado tener ambición, capacidad organizativa y un proyecto político concreto. Ahora, en el momento en que se empezaban a abrir nuevos espacios de participación en la UE, el dinamismo, la capacidad de codificación de toda una reflexión política colectiva y sobre todo su determinación en querer recuperar el terreno perdido, hacían de Maragall el líder indiscutido de un nuevo, más fuerte y más político municipalismo europeo.

⁹⁸⁰ Citado en F. MORATA: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona: 1998, p.264.

Así, justo después de la firma del tratado de Maastricht y en plena negociación para la puesta en marcha del Comité de las Regiones, Catalunya ostentaba, en la variedad de sus instituciones más importantes y de sus posiciones políticas, el liderazgo del conjunto del movimiento territorial europeo.

Para completar el cuadro, a la mitad de enero de 1992 Antoni Gutiérrez Díaz, histórico militante antifranquista del PSUC, máximo dirigente de la Asamblea de Catalunya y ahora parlamentario europeo de Iniciativa per Catalunya, era nombrado presidente de la Comisión de Política Territorial del Parlamento Europeo.

Como muchos comentaristas de la época subrayaron en aquel momento, se daba la paradoja de que Catalunya había conseguido exportar en Europa buena parte de las sensibilidades y de los temas propios de su sistema político, incluida la tradicional rivalidad que caracterizaba los dos lados de la plaza Sant Jaume⁹⁸¹.

Paradojas a parte, el conflicto del cual fueron protagonistas las dos figuras políticas más importantes del panorama político catalán en sede europea tuvo como principal objeto la procedencia de los miembros del futuro CdR. Si Pujol no hesitaba en definir sencillamente "ilógica"⁹⁸² la presencia de los representantes de las instituciones locales y municipales en el nuevo órgano comunitario, Maragall en un primer momento se manifestó rotundamente a favor de una estricta paridad entre los representantes de los ayuntamientos y de las instituciones regionales. La cuestión, en definitiva, se sustanciaba en un pulso cuyo objetivo final era la capacidad de influenciar las decisiones de los estados con respecto al tema, siendo estos últimos los únicos sujetos legalmente acreditados para elegir la procedencia de los miembros.

El conflicto definía dos puntos fundamentales del problema de la representación política y institucional de las colectividades territoriales dentro de la UE: la convivencia de instituciones locales y instituciones regionales en el mismo órgano de representación y la falta de una previsión clara en el criterio de designación de los miembros.

La falta de acuerdo sobre estos dos puntos entre Pujol y Maragall – y, consecuentemente también de los *lobbies* territoriales que encabezaban – llegó a poner en tela de juicio incluso la misma posibilidad de la puesta en marcha del nuevo órgano comunitario.

Finalmente el conflicto se solucionó, no sin dificultades, entre el otoño de 1992 y la primavera del año siguiente gracias a la mediación constante de Gutiérrez Díaz y a la disponibilidad demostrada por el movimiento municipalista en ocasión de la reforma de la

⁹⁸¹ Véase *Diari de Girona*, 3 de noviembre de 1992; *La Vanguardia*, 8 de noviembre de 1992; *El Periódico*, 9 de noviembre de 1992; *El País*, 3 de febrero de 1993; *La Vanguardia*, 3 de febrero de 1993.

⁹⁸² Véase *AVUI*, 22 de septiembre de 1992.

CPLRE⁹⁸³. El veterano órgano consultivo del Consejo de Europa, en el cual, como se vio, era aplastante la mayoría de las instituciones locales agrupadas en el CMRE del cual Maragall era presidente, decidía a finales de 1992 de cambiar profundamente su estructura. Elemento fundamental de toda la reforma era la división de la CLPRE en dos cámaras separadas, una para las instituciones locales y otra para las instituciones regionales. La misma medida había sido reivindicada insistentemente para el futuro CdR a lo largo de los últimos meses por Pujol. Indirectamente así, Maragall, y con él todo el movimiento municipalista, si bien no se alineaba con las posiciones sostenidas por el President de la Generalitat daba una clara y inequívoca muestra de su voluntad de negociación.

La oferta de diálogo de Maragall no caería en un saco roto y en la primavera de 1993 empezarían las negociaciones definitivas para la construcción del nuevo CdR.

Pujol y Maragall, y con ellos la ARE y el CMRE, declaraban aceptar el CdR de Maastricht como primer resultado provisional y se comprometían a trabajar conjuntamente en el período 93-96 (que ambos definían de "diálogo constituyente")⁹⁸⁴ para su profunda reforma. Las bases mínimas desde las cuales partían eran las que se habían establecido gracias a la mediación de Gutiérrez Díaz: el carácter provisional de la normativa vigente relativa al CdR, la reivindicación de la autonomía financiera para el nuevo órgano, la reivindicación de la separación de ciudades y regiones y, sobre todo, la necesidad de que todos sus miembros fueran expresión de un mandato democrático⁹⁸⁵.

8.4 El primer Comité de las Regiones de Europa y el intento de reforma

Los primeros resultados del acuerdo que más o menos abiertamente habían sellado Pujol y Maragall en la primavera de 1993 se hicieron visibles sobre todo con respecto a la aceleración que recibieron las negociaciones para la puesta en marcha efectiva del Comité de las Regiones.

Así, a finales de 1993 se sentaban las bases para la redacción del reglamento interno del nuevo órgano. Según el texto, finalmente aprobado a principio de 1994, el CdR finalmente organizaría su funcionamiento en torno a cinco elementos fundamentales⁹⁸⁶.

En primer lugar, una asamblea plenaria en la cual cada miembro disponía de un voto. Tenía la función de elegir un Presidente y un Gabinete de Presidencia y de pronunciar

⁹⁸³ Véase *El Observador*, 2 de octubre de 1992; *La Vanguardia*, 17 de marzo de 1993.

⁹⁸⁴ Véase *La Vanguardia*, 15 de febrero de 1993.

⁹⁸⁵ *Ibidem*

oficialmente los dictámenes. De hecho, durante los primeros años de vida del nuevo órgano, la asamblea tuvo también la función de conectar políticamente no sólo el CdR y las instituciones comunitarias sino también de facilitar las relaciones entre los miembros del mismo Comité.

En segundo lugar, un Presidente, que era el máximo representante del CdR y que tenía la función de convocar la asamblea plenaria, nombrar los vicepresidentes y las comisiones encargadas de redactar los dictámenes.

En tercer lugar, un Gabinete de Presidencia, que tenía una importancia práctica determinante para el conjunto del trabajo del CdR. Según el art. 22 del reglamento interno⁹⁸⁷, tenía la función de "preparar las decisiones que se presentarían a la asamblea plenaria". Según la letra del mismo artículo el gabinete "prepara, organiza y coordina el trabajo de la asamblea plenaria y de las comisiones". Era integrado por 29 miembros más el presidente y los estados con más población contarían con tres miembros, y los menos poblados con dos.

En cuarto lugar, una Secretaria General, con funciones burocráticas, cuya tarea más importante era la gestión de los recursos financieros.

Y, finalmente, las comisiones permanentes – que serían 9 – que, de hecho constituirían las unidades básicas a partir de las cuales se estructuraría todo el trabajo de redacción de los dictámenes. Ocho de ellas se ocuparían de las competencias consultivas que el tratado atribuía al CdR (desarrollo regional; gestión del espacio, caza, pesca, bosques, mar y montañas; transportes y redes de comunicación; política urbana; territorio, ambiente y energía; educación y formación; políticas ciudadanas, investigación, cultura, juventud y consumidores; políticas social sanidad y cohesión económicas). Una última comisión permanente, la de Asuntos Institucionales, abordaría – así como se había acordado en las negociaciones previas a la redacción del reglamento – las propuestas de reforma de los poderes y del funcionamiento de nuevo órgano comunitario.

El CdR de Maastricht, según su reglamento, era autorizado a pronunciar tres tipos de dictámenes: obligatorio, con respecto a las materias enunciadas en el tratado; facultativo, si consultado sobre cualquier materia por el Consejo o la Comisión, o cuando, consultado por las instituciones comunitarias el CES ó al menos 32 miembros del CdR estimaban que

⁹⁸⁶ Para una panorámica sobre el funcionamiento y la historia CdR hasta el tratado de Amsterdam, véase M. MASCHIA: *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* Cedam, Padova: 1996.

⁹⁸⁷ El reglamento interno fue aprobado por el CdR en su tercera sesión plenaria, celebrada el 17-18 de mayo de 1994 y ratificado por el Consejo de la Unión Europea en su 1759ª reunión, el 25 de mayo de 1994. Es interesante notar que el borrador del reglamento finalmente aprobado fue redactado conjuntamente por el CMRE y la ARE. Véase M. MASCHIA: *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* Cedam, Padova: 1996 p.42.

fueran en juego intereses regionales específicos; y, finalmente, de iniciativa, cuando un igual número de miembros estimaba fuera oportuno con respecto a materias de su competencia o con respecto a materias de interés general.

La aprobación del reglamento definió el marco legal y práctico de funcionamiento del nuevo órgano pero para la definitiva puesta en marcha todavía faltaría un verdadero acuerdo político.

En este sentido, otra vez se volverían a sobreponer intereses partidistas y diferencias entre entes más o menos lanzados políticamente. A estos dos niveles de conflictividad, ahora además se añadiría posiblemente un tercero, derivado de las objetivas diferencias entre los intereses de los entes municipales y los entes regionales.

El acuerdo finalmente alcanzado pues, no sin una cierta dificultad con una fórmula decididamente imaginativa, intentaba dar respuesta a los tres niveles de conflictividad.

Así, no obstante formalmente el reglamento no hacía ninguna referencia a la formación de los grupos políticos organizados y a su papel dentro del CdR, las dos grandes familias políticas europeas, el PPE y el PSE llegaban a un acuerdo según el cual compartirían – según un esquema rotatorio – la presidencia y la vicepresidencia a lo largo de los cuatro años de mandato reglamentario. Como resultado del acuerdo, en 1994 el CdR elegiría como su primer presidente al liberal y presidente de la región francesa del Languedoc Rousseillon Jacques Blanc – apoyado por el PPE - y como vicepresidente al socialista y alcalde de Barcelona Pasqual Maragall. A la mitad del mandato, en 1996, los dos dirigentes se intercambiarían los cargos: Maragall accedería a la presidencia del CdR y Blanc se convertiría en vicepresidente.

Por otra parte, el acuerdo no sólo era orientado a garantizar la alternancia partidista sino también la territorial: Blanc era un destacado miembro del ARE y Maragall era el máximo dirigente del CMRE.

Como ya se ha anticipado, el equilibrio partidista y la “coexistencia pacífica” entre los representantes regionales y locales no eran las únicas variables a tener en cuenta en la delicada negociación para la puesta en marcha definitiva del CdR.

Una parte del movimiento regionalista, sobre todo en su experiencia política más reciente – piénsese en la mayoría que había hecho posible la elección de Pujol al frente de la presidencia de la ARE en 1992 -, se había caracterizado por una autonomía y un dinamismo político sin precedentes. A pesar de que había aceptado en su momento la creación del CdR, se había mostrado desde el principio muy crítico con la debilidad intrínseca a la cual condenaba el tratado de Maastricht el nuevo órgano.

La solución finalmente encontrada – anticipada por la negociación a tres bandas entre Pujol, Maragall y Gutiérrez Díaz entre 1992 y 1993 – preveía la elección del President de la Generalitat como presidente de la Comisión Asuntos Institucionales del CdR.

De este modo, la parte más ambiciosa del movimiento regionalista se comprometería con el nuevo órgano a pacto de poder liderar, desde aquella importante instancia institucional, una reforma del CdR que pudiera ensanchar significativamente sus prerrogativas y hacerse atractivo para las realidades regionales más dinámicas.

Sobre la base de estos delicados equilibrios empezaba, en la primavera de 1994 la andadura del Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Analizando más a fondo la actividad de los primeros tres años de vida del CdR – hasta 1997, año de la aprobación del tratado de Amsterdam – se puede afirmar que se trataba de una estructura que, aunque había nacido, como se vio, al filo de múltiples y delicados equilibrios, mostraba una vitalidad significativa. Entre 1994 y 1997, en efecto, presentó un total de 193 dictámenes, de los cuales 117 de iniciativa, 43 requeridos por la Comisión, 31 por el Consejo y 2 conjuntamente por Comisión y Consejo.

Dictámenes del Comité de las Regiones (1994-1997).

	Iniciativa	Comisión	Consejo	Comisión y Consejo	TOTAL
1994	11	5	16	-	32
1995	29	10	6	-	45
1996	22	16	6	2	46
1997	55	12	3	-	70
TOTAL	117	43	31	2	193

Fuente: Generalitat de Catalunya- Direcció de Relacions Exteriors, 2001.

Por lo que se refiere a los temas objeto de los dictámenes, en el periodo considerado fue el desarrollo regional que ocupó mayoritariamente el trabajo del CdR (32 dictámenes), seguido por la ordenación del territorio, medioambiente y energía (28 dictámenes) y por todas las otras materias de consulta previstas por el tratado.

Numero de dictámenes por Comisión (1994-1997)

COMISIÓN	DICTÁMENES
Desarrollo Regional y económico	32
Agricultura, caza, pesca, bosques mares y montañas	23
Transportes y redes de comunicación	30
Política Urbana	10
Ordenación del territorio, ambiente y energía	28
Educación y formación	17
Europa de los Ciudadanos, investigación, cultura, juventud y consumidores	25
Política social, sanidad y cohesión económica	28
Asuntos Institucionales	2

Fuente: Generalitat de Catalunya- Direcció de Relacions Exteriors, 2001.

Y si se tienen en cuenta los contenidos de los dictámenes, se puede afirmar que en el amplio abanico de valores afirmados por el CdR figuraban referencias de tipo más universal – como la justicia económica y social, la participación ciudadana, la igualdad de género, el respeto del medioambiente – y también referencias más propias de un órgano de representación de los entes territoriales, como la valorización de la autonomía funcional y territorial, la importancia de la colaboración entre instituciones de diferente nivel y, sobre todo, la subsidiariedad⁹⁸⁸.

Sin embargo, no obstante la Generalitat de Catalunya había sido uno de los actores más relevantes en la construcción del CdR, su actividad durante la primera “legislatura” se concentró única y exclusivamente en los objetivos que habían motivado su adhesión definitiva al nuevo órgano comunitario, es decir, su reforma.

Tomando como meta la CIG que se celebraría en Turín en 1996, ya desde el verano de 1994, los representantes catalanes empezarían un largo y duro trabajo dentro de la Comisión Asuntos Institucionales para la presentación de un dictamen que pudiera constituir un verdadero proyecto de reforma de conjunto del CdR.

El centro de la propuesta inicialmente presentada por los representantes catalanes, era la división del CdR en dos cámaras separadas, una de las entidades locales y otra de las regiones. La distinción respondía evidentemente a criterios funcionales y políticos: si el CdR quería ser realmente – aunque con todas las limitaciones del caso – una cámara de representación de los intereses territoriales, su organización interna no podía desconocer

un cierto criterio de separación que ordenara a los entes según su similitud desde un punto de vista de las funciones y de los poderes de los cuales disponían en sus respectivos estados.

Fue sobre esta cuestión que se empezó a vislumbrar una primera fractura de aquella mayoría en el movimiento regionalista que había primero encumbrado Pujol al frente del ARE y después presionado para la creación del CdR. La propuesta de división en dos cámaras de hecho había sido descartada en sede de Comisión AA.II. del CdR gracias a la oposición de los representantes municipales y a la poca convicción de una buena parte de las entidades regionales, quedándose en su defensa prácticamente sólo los representantes vascos⁹⁸⁹.

¿Cómo había sido posible que entidades inicialmente tan comprometidas con un CdR “fuerte” como los *länder* alemanes o las regiones y las Comunidades belgas hubieran decidido dejar de defender una de las reivindicaciones que más habían sostenido a lo largo de los últimos años? La respuesta, paradójicamente, se tiene buscar en el mismo tratado de Maastricht que había creado el CdR y que ahora éste proponía modificar. El art. 146 del Tratado, en efecto, había introducido la posibilidad para los estados miembros de delegar a ministros o equivalentes regionales la representación de sus respectivos estados cuando el tipo de negociación y los intereses lo requirieran. La norma, ya en los meses inmediatamente posteriores a la entrada en vigor del tratado había sido aplicada por Austria, Alemania y Bélgica⁹⁹⁰. Resultaba así más provechoso y menos políticamente *comprometedor* para las entidades regionales de estos estados utilizar los canales de representación ofrecido por el art. 146 – que conectaban con el verdadero centro de decisión política de la Unión, el Consejo de Ministros – que confiar en los que podía ofrecer un CdR que, por mucho que renovado y fortalecido, quedaría en todo caso un órgano consultivo de escasos y confusos poderes.

Sin embargo, no obstante la verdadera decepción que había representado por los representantes catalanes la discusión en el seno de la Comisión AA.II., éstos no abandonarían el proyecto aunque éste estuviera ya fuertemente comprometido.

⁹⁸⁸ Véase M. MASCIA: *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* Cedam, Padova: 1996 pp.82-94.

⁹⁸⁹ Así recuerda aquellos momentos Joaquim Llimona, responsable de las políticas exteriores de la Generalitat de Catalunya en el momento de la redacción y votación del dictamen Pujol: “Els primers que van boicotejar el dictamen Pujol van ser els mateixos membres del CdR i la gran decepció del President amb el Comitè va ser en aquell moment. El dictamen que finalment es va aprovar, no deia el que volíem dir nosaltres, per res. Hi havia aspectes molt importants però n’hi havia un de més important que era establir una estructura bicameral, era, per ser molt gràfics, la mare dels ous. (...) Hi va haver una votació però només vam tenir el suport nostre i del País Vasc”. Entrevista a Joaquim Llimona i Balcalls, 27 de enero de 2005.

⁹⁹⁰ Después de 1997 fue aplicada también por Gran Bretaña.

El texto definitivo del dictamen sobre la reforma del Tratado de Maastricht redactado por el CdR fue aprobado finalmente por su asamblea plenaria en la primavera de 1995⁹⁹¹. Iba acompañado por un dictamen complementario específico sobre subsidiariedad y contenía dos niveles de reivindicación.

Por un lado había reivindicaciones de carácter "político-técnico", relativas a la organización interna del CdR, la más importante de las cuales era la separación burocrática y financiera del CES.

Y, por el otro, había reivindicaciones de carácter estrictamente político.

En primer lugar el CdR pedía una interpretación del principio de subsidiariedad que finalmente considerara las regiones al mismo nivel de estados y Unión.

En segundo lugar, en el dictamen se podían encontrar medidas que atañían directamente al CdR: la necesidad que sus miembros fueran responsables delante de una asamblea electiva, la definición de institución (y no de órgano) comunitaria; la obligación por parte de las instituciones que pedían los dictámenes de explicar los motivos e caso de discrepancia con los mismos; la posibilidad de asesorar a la Comisión en su función de iniciativa en los casos en que se trataran temas de interés regional; la posibilidad de ser consultado por el Parlamento Europeo y una ampliación generalizada de las materias objeto de consultación preceptiva. Y finalmente, el CdR pedía poder disponer, así como la Comisión y el Consejo, de la legitimidad activa para recurrir al Tribunal de Justicia, en la convicción de que este derecho constituía un efectivo instrumento de salvaguarda de los principios fundamentales de la Unión y, en primer lugar del principio de subsidiariedad solemnemente afirmado por el Tratado de Maastricht.

Los representantes catalanes, no obstante habían tenido que renunciar a la más importante de sus reivindicaciones – la separación de entes locales y regionales - habían finalmente sabido favorecer la aprobación de un proyecto consecuente y consensuado. Fuerte de un principio fundamental de la Unión como el de la subsidiariedad, el proyecto postulaba una interpretación que extendía este último a regiones y entes locales y que, implícitamente hacía imperativo un fortalecimiento substancial del órgano depositario de la representación de sus legítimos intereses. Pero un fortalecimiento institucional del CdR habría consecuentemente hecho imposible continuar considerarlo sólo un órgano de la Unión y llevado naturalmente a su inclusión entre las instituciones comunitarias. Esto, a su vez, le habría automáticamente otorgado la legitimidad para recurrir al Tribunal de Justicia.

⁹⁹¹ Se trata del dictamen "Opinión sobre la revisión del Tratado de la Unión y del Tratado que instituye la Comunidad Europea" Cdr 136/1995, de 21 de abril de 1995.

Por otra parte, la definición del CdR como institución comunitaria a todos los efectos, no podría traicionar los objetivos de transformación democrática que la revisión del Tratado de Maastricht se había propuesto: en este cuadro la exigencia para sus miembros de ser cargos elegidos y responsables delante de una asamblea, sería un corolario estrictamente necesario, y, de paso, garantizaría una limitación importante del poder de los estados en el proceso de selección de los mismos.

Además, en el marco de reorganización de los procedimientos de adopción de las decisiones postulados por la Conferencia Intergubernamental, el CdR llegaba por un lado con la petición más general de un fortalecimiento de su papel político y representativo, y, por el otro, en una perspectiva más realista – puesto que la función del CdR era y sería meramente consultiva – con la petición de la obligatoriedad de la explicación de los motivos de discrepancia. En otras palabras, pedía la existencia de un mecanismo formal de control sobre la consideración y el impacto de los dictámenes sobre el conjunto de las instituciones comunitarias.

Pero quizás el acierto más significativo del planteamiento contenido en el dictamen 136/1995 estaría en el hecho de que, a pesar de que fuera un proyecto orgánico dotado de una innegable coherencia interna, éste podía ser aceptado en bloque o también parcialmente y, por lo tanto constituía en todo caso una válida base de negociación.

Ya en las reuniones preparatorias en vista del Consejo Europeo que se celebraría en Madrid en el otoño de 1995 se vislumbraron las duras resistencias que iba a encontrar el proyecto reformador presentado por el CdR cuya máxima impulsora había sido la administración autonómica catalana. En estas reuniones, en las cuales el proyecto ya había sido presentado, por boca de presidentes y ministros se hacía saber que el Consejo tomaría en consideración sólo las propuestas menos ambiciosas y, sobre todo, se puntualizaba que sería sencillamente imposible imaginar, en el medio periodo, la posibilidad por el CdR – o para algunos de sus miembros – la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia⁹⁹².

El documento final del Consejo europeo celebrado en Madrid en el octubre de 1995, no hacía que confirmar las previsiones. No obstante en ello se remarcara la importante función de representación de los intereses locales y regionales que el CdR llevaba a cabo, se consideraba oportuno dejar más tiempo a éste para demostrar su eficacia y proceder a un aumento de sus competencias. Sobre la base de esta consideración el documento declaraba la disponibilidad del Consejo a considerar una reforma parcial que tuviera en cuenta sólo y exclusivamente elementos de carácter técnico, como la separación funcional y burocrática

⁹⁹²Véase F. MORATA: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Ariel, Barcelona: 1998, p.278.

del CES o la inclusión del Parlamento Europeo en la lista de las instituciones que tenían la obligación de consultar al CdR⁹⁹³.

El CdR, *encajando* las resistencias del Consejo de Madrid, volvía a plantear la validez de sus propuestas buscando apoyos en el Parlamento Europeo, y intentando así insertar sus reivindicaciones en la batalla más general que la cámara europea estaba librando en aquellos meses para la reducción del déficit democrático dentro de la Unión en vista de la CIG y de la revisión del tratado de Maastricht.

El intento tuvo una esperanzadora respuesta por parte del Parlamento Europeo: el 1 de octubre de 1996 se inauguraba a Bruxelles la Primera Conferencia del Parlamento Europeo con los Entes Territoriales de la UE, organizada conjuntamente por la cámara europea y el CdR⁹⁹⁴. Participaron en la Conferencia los más altos representantes de las dos instancias y durante dos días parlamentarios y miembros del CdR se confrontaron sobre los temas de la democracia y de la representación de las comunidades locales y regionales dentro de la Unión, del desarrollo y de la cohesión económica. El documento final de la Conferencia recogía en veintisiete puntos las numerosas convergencias expresadas durante los debates. En concreto, en el punto 14 del texto, el Parlamento hacía buena muestra de querer aceptar algunas de las reivindicaciones contenidas en el ya famoso dictamen presentado por Pujol el año anterior: el reconocimiento de la autonomía organizativa y financiera del CdR; la necesidad para los miembros del CdR de ser cargos electivos; la inclusión del Parlamento entre las instituciones que debían consultar al CdR; la ampliación de las competencias consultivas; la prohibición de ser parlamentario europeo y miembro del CdR al mismo tiempo y, sobre todo, la posibilidad, para el CdR – o para alguna de las instituciones en él representadas – de recurrir al Tribunal de Justicia para la tutela de sus prerrogativas.

El Parlamento Europeo no había aceptado la totalidad del proyecto reformador del CdR, pero sin embargo se había demostrado dispuesto a apoyar todas aquellas propuestas que insistían en la necesidad de una mayor representatividad directa del conjunto del edificio institucional europeo.

Pero la CIG que se había inaugurado a finales de marzo de 1996 en la capital piemontesa de Turín y que continuó sus trabajos hasta la firma del Tratado de Amsterdam en el verano del año siguiente, volvió sin más a las posiciones expresadas por el Consejo Europeo de Madrid de 1995, mostrando así como los estados hicieran caso omiso no sólo las reivindicaciones inicialmente formuladas por los entes territoriales, sino también el hecho

⁹⁹³ Ibidem.

⁹⁹⁴ Las actas de la Conferencia se pueden consultar en: AA.VV.: *Autonomie con l'Europa. Città e Regioni verso l'integrazione* Franco Angeli, Milano: 1998.

de que algunas de ellas – y se diría que las de más trascendencia política – habían sido finalmente respaldadas formalmente por el Parlamento Europeo. Así, no obstante se aceptaba la inclusión de la propuesta de reforma del CdR en el orden del día de los trabajos, el Consejo declaraba de forma clara y contundente que la revisión del Tratado que se aprestaban a llevar a cabo excluiría tanto una interpretación del principio de subsidiariedad extensible a ciudades y regiones, como la posibilidad para el CdR, o para sus miembros, al Tribunal de Justicia⁹⁹⁵.

El proyecto reformador impulsado por los dirigentes catalanes, modificado *a la baja* por la Comisión Asuntos Institucionales del CdR, asumido finalmente por la asamblea de éste y, en buena parte también por la misma cámara europea, pues, parecía haber salido totalmente derrotado en los dos pasajes principales antes de la revisión del Tratado.

En un intento casi desesperado de salvar al menos una parte de sus reivindicaciones a la víspera del Consejo Europeo de Amsterdam, el CdR convocaba una *Cumbre Europea de las Regiones y de las Ciudades* que se celebró en mayo de 1997 en el marco de las reuniones semestrales organizadas por el país que ostentaba la presidencia. Puede ser interesante notar como en la cumbre participaron también un buen número de parlamentarios europeos.

La declaración final de la cumbre insistía en la necesidad de fortalecer la función consultiva del CdR, volvía a subrayar la necesidad de que éste último tuviera finalmente autonomía financiera, planteaba la necesidad de hacer coincidir temporalmente el mandato del Parlamento Europeo con el del CdR, formulaba una nueva y más amplia lista de las competencias consultivas de éste últimos y seguía reivindicando la potestad para este órgano de recurrir al Tribunal de Justicia, aunque admitiendo que esta posibilidad fuera sólo para las regiones que disponían de poder legislativo en sus respectivos estados⁹⁹⁶.

De hecho, se trataba de un importante rebajamiento de las reivindicaciones iniciales de los representantes municipales y regionales, que había acabado por desactivar y dejar sin efecto todo el potencial del proyecto político contenido en el dictamen 136/1995.

El Consejo de Amsterdam de junio de 1997, rompió todo tipo de esperanzas de mejorar sensiblemente la posición política del CdR en la UE. Las únicas novedades que el nuevo tratado preveía para este órgano, eran de tipo casi exclusivamente técnico. Se trataba de la incompatibilidad de los cargos de parlamentario y de miembro del CdR, de la separación del CES en lo referente a la financiación y a la organización, de la posibilidad de ser consultado por el Parlamento, de la potestad de aprobar autónomamente – es decir, sin la

⁹⁹⁵ Véase F. MORATA: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona: 1998, p.279.

necesaria aprobación del Consejo – el reglamento interior. Y aunque el Consejo acabaría redactando y adjuntando al nuevo tratado un protocolo específico que insistía en la importancia del principio de subsidiariedad, éste no hacía referencias concretas al hecho de que las regiones y las ciudades pudieran ser actores decisivos en la aplicación de dicho y tan solemnemente afirmado principio⁹⁹⁷.

Finalmente se habían aceptado las propuestas de tipo técnico y, entre las políticas, las menos ambiciosas. Esto se traduciría sí en una mayor autonomía organizativa para el CdR pero no en aquel, aunque ya modesto, aumento de peso político real que los redactores del ya famoso dictamen habían imaginado. Ni el CdR se transformaría en una institución de la Unión al par de las otras, ni sus miembros tendrían facultad de poder acudir un Tribunal de Justicia que defendiera sus competencias, ni, finalmente se establecería un mecanismo claro de selección de los miembros del CdR fundado sobre el principio de representatividad, manteniéndose así aquella incertidumbre que había desde el principio obstaculizado su pleno reconocimiento como un órgano que quería ser representativo, a todos los efectos, de la voluntad popular.

Y sin embargo, la rotunda negativa de los estados a aceptar que el CdR mejorara la cantidad y sobre todo el nivel de sus competencias políticas contribuyó enormemente a una mutación profunda de su composición, del clima político en su interior y, sobre todo de sus mismas perspectivas.

El CdR, a finales de los años 90, por cantidad de sus dictámenes de iniciativa seguía siendo un órgano plenamente vital.

Dictámenes del CdR por tipo. 1998-2000.

	Iniciativa	Comisión	Consejo	Comisión y Consejo	TOTAL
1998	17	16	15	1	49
1999	37	21	19	1	78
2000	26	14	18	-	58
TOTAL	80	51	52	2	185

Fuente: Generalitat de Catalunya. Direcció de Relacions Exteriors, 2001.

Aceptaba y asumía el reto del aumento de las materias sobre la cuales debía ser consultado y se demostraba plenamente capaz de llevar a cabo su tarea con tempestividad y creciente autoridad. Pero si se tienen en cuenta las características y el tipo de entes que lo integraban

⁹⁹⁶ AA.VV.: *Autonomia con l'Europa...* cit. p.251-259.

⁹⁹⁷ Sobre las posiciones expresadas por los diferentes estados en mérito a la reforma del CdR en el marco de la CIG de 1996 resulta especialmente interesante el informe publicado al respecto por el mismo CdR. Véase

y su procedencia estatal, es bien evidente como disminuía relativamente la presencia y la actividad de los entes que a lo largo de todos los años 80 y 90 se habían significado por su dinamismo y aumentaba el protagonismo de los entes de más reciente formación y de incipiente afirmación en el ámbito europeo.

Dictámenes del CdR. Procedencia estatal de los relatores 1998-2000.

Pertenencia estatal del Relator	Número Dictámenes
Alemania	21
Austria	5
Bélgica	6
Dinamarca	13
España	17
Finlandia	16
Francia	14
Grecia	7
Irlanda	10
Italia	12
Luxemburgo	3
Países Bajos	6
Portugal	3
Reino Unido	35
Suecia	17
TOTAL	185

Fuente: Generalitat de Catalunya. Direcció de Relacions Exteriors, 2001.

En otras palabras, cuanto había sucedido entre 1995 y 1997, había marcado un verdadero divorcio del CdR de las colectividades más ambiciosas y concientes políticamente que le condenaba finalmente a transformarse en una clase de “cámara de entrenamiento” para las instituciones territoriales menos expertas.

Y, más en concreto, para la Generalitat de Catalunya, que había en gran parte liderado el desarrollo de aquel movimiento regionalista que había sabido primero establecer las condiciones para que se creara el CdR y después había llevado la iniciativa para su profunda reforma, la imposibilidad de convertirlo en un órgano dotado de un cierto poder político real había marcado claramente un antes y un después de todo un planteamiento de política de proyección exterior.

Tramontaría para siempre aquella estrategia que tan sorprendentes resultados había sabido proporcionar a lo largo de todos los años 80 y 90, basada sobre la construcción de un amplio movimiento de las realidades territoriales europeas para la consecución de un

CdR: *The Committee of the regions: the collective voice of local and regional authorities at the Intergovernmental Conference (1996)*, Bruxelles: 1997.

verdadero órgano de representación colectivo de todas y cada una de estas realidades en el ámbito comunitario.

Después del fracaso del bienio 1995-97, la Generalitat seguiría en la ARE y en el CdR pero reduciría de forma ostensible la inversión política realizada en estos dos ámbitos de actuación. Jordi Pujol dejaría en 1996 la presidencia de una ARE, y ésta entraría, a partir de finales de los años 90, en una profunda crisis. Los representantes catalanes en el CdR – siguiendo la tónica de los demás entes regionales “fuertes” – no destacaron precisamente por su iniciativa proponiendo la adopción, entre 1997 y 2000, de un único dictamen.

La estrategia que había llevado al liderazgo del ARE y a la construcción del CdR había sido fruto de una determinación política inquebrantable por parte de la administración catalana y de una lectura de la posible evolución del edificio institucional comunitario – lectura por otra parte compartida por la mayoría de los políticos y de los estudiosos europeos del momento⁹⁹⁸ – que indicaba una próxima y irreversible debilitación del poder de los estados en favor de unos poderes comunitarios y territoriales juzgados como seguramente emergentes⁹⁹⁹. En este cuadro, la apuesta “regionalista” y integradora del nacionalismo catalán moderado – que había creído en la acumulación de una masa crítica territorialista ingente, por mucho que heterogénea y a veces políticamente inexperta – para la creación de una cámara territorial europea, había resultado, por lo menos hasta el tratado de Maastricht, no sólo viable, sino prácticamente indiscutida.

Pero la generalizada voluntad de reafirmación de los estados como sujetos principales de la construcción europea anunciada en Maastricht y confirmada definitivamente en Amsterdam, y una cierta “desvinculación” con el proyecto regionalista de los entes

⁹⁹⁸ Véase, entre otros, J. ZABALA OTEGUI: “La participación regional en el proceso de integración europea” en: *Revista Vasca de Administración Pública* (1993), núm.35, pp.167-222. J. ASTOLA MADARIAGA “Las regiones en la Unión Europea” en: *Revista Española de Derecho Constitucional* (1995) núm. 45 pp.95-131; L. HOOGE y G. MARKS: “Europe with the regions” en: *Publius. The Journal of Federalism* (1996) núm.1 pp.73-92; P. LE GALÉS: “La nuova politica economy di città e regioni” en: *Stato e Mercato* (1998) pp.53-91; C. JEFFERY: *Regional dimension of the European Union* Frank Lass, London & Portland: 1997; M. KEATING y P. LE GALÉS: *Regions in Europe* Routledge, London: 1997; A. ROJO SALGADO: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea* CEC-BOE Madrid: 1996; P. WAGSTAFF: *Regionalism in the European Union* Intellect, Exeter: 1999; M. KEATING: “Asymmetrical government: multinational states in an integrating Europe” *Publius. The Journal of Federalism* (1999) núm.1 pp.71-86.

⁹⁹⁹ Una buena demostración de hasta que punto esta fuera la convicción de los dirigentes nacionalistas se puede encontrar en las palabras de Carles Gasòliba, jefe de lista de CiU a las elecciones europeas de 1994: “Gràcies als esforços de Convergència i Unió, Catalunya s’ha vist reconeguda des de les institucions europees. Amb la creació del Comitè de les Regions, institució que serà de consulta obligada per totes aquelles polítiques de la Unió que incideixin sobre les regions, s’obre la via per a una construcció d’Europa més descentralitzada i amb major presència de les regions i de les comunitats autònomes. (...) El principi de subsidiarietat – respectar l’administració que és més a la vora del ciutadà – també juga a favor dels òrgans locals autònoms europeus. Aquest fet, juntament a la desaparició de les fronteres dels estats, permet el disseny de polítiques regionals fetes des de les pròpies regions. En tot aquest àmbit Catalunya juga i ha jugat un paper molt important”. Véase CiU: *Amb força a Europa. Eleccions al Parlament Europeu*, Barcelona: 1994 p.7-8. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

territoriales que más habían acompañado Catalunya en su batalla y que habían finalmente optado por participar a la política europea a través de las estructuras de sus respectivos estados, habían minado irreversiblemente las posibilidades de éxito de la estrategia catalana, desbaratando en dos años unas líneas de actuación de la administración de la Generalitat en materia de política europea que parecían consolidadas y destinadas a obtener resultados políticos a breve plazo.

La decepción que había generado el fallido intento de reforma del CdR y el verdadero desastre de Amsterdam habían finalmente llevado consigo para Catalunya no sólo un chasco en términos de resultados concretos, sino también la necesidad de rediseñar una estrategia que se adaptara a las nuevas circunstancias.

Así, por un lado, la Generalitat decidía – fuerte también de una sentencia del TC que finalmente despejaba cualquier duda sobre la legitimidad de las “antenas” autonómicas a Bruselas¹⁰⁰⁰ – de potenciar al máximo la labor y las atribuciones del Patronat Català Pro Europa, duplicando, entre 1996 y 2000 sus recursos económicos¹⁰⁰¹.

Y por el otro, reducía sus responsabilidades dentro del ARE y concentraba sus esfuerzos en la intensificación de las relaciones con las otras “regiones fuertes” de la Unión, en la convicción de que en la nueva fase sería más eficaz un lobby regional menos amplio pero más homogéneo en cuanto a sus necesidades y reivindicaciones. El esfuerzo de la administración catalana en esta dirección se vería finalmente recompensado en el otoño de 2000 cuando en Barcelona se reuniría la primera Conferencia de las Regiones con Poder Legislativo de la UE (REG-LEG), un forum informal que además de reivindicar para este tipo de entes territoriales un estatus diferenciado dentro de la Unión, volvía a retomar para

¹⁰⁰⁰ Se trata de la STC 165/1994, de 26 de mayo. La sentencia resolvía un contencioso abierto por un recurso presentado por el Abogado General del Estado en 1988 en contra del ejecutivo vasco, que había establecido una oficina de representación en Bruselas. Como consecuencia de la presentación del recurso, la oficina fue cerrada y en su lugar se creó *Interbask*, un consorcio privado que agrupaba los intereses de las mayores empresas – sobre todo industriales – del país. La sentencia de 1994 establecía finalmente que “no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado en tanto que tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 o perturben el ejercicio de las actividades que la integran”. El pronunciamiento del alto tribunal venía a delimitar con más precisión el alcance de la expresión “relaciones internacionales” de las cuales la Constitución atribuía el monopolio al estado. Si quedaba vetada para las Comunidades Autónomas la posibilidad de estipular convenios internacionales y de establecer representaciones institucionales permanentes y reconocidas en los organismos internacionales, se establecía en cambio que no todas las actividades de proyección exteriores desarrolladas por las CA debían considerarse lesivas de la reserva constitucional, y que, por lo tanto, podían disponer de un organismo encargado de coordinar dichas actividades. Lo cual, indirectamente, ratificaba la legitimidad de las “antenas” autonómicas establecidas en Bruselas. Como consecuencia de la sentencia el estado no sólo reconoció la legitimidad de las *embajadas* autonómicas, sino que en 1995 creó el Reper, un organismo oficial encargado de coordinarlas y asesorarlas.

¹⁰⁰¹ Las subvenciones otorgadas, por el Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya, al Patronat Català Pro Europa pasaron de 242.882.492 de ptas en 1996 a 458.266.000 de ptas en 2000. En 2003

sus integrantes la petición de legitimación para recurrir al Tribunal de Justicia en defensa de sus competencias.

Pero sin embargo, la situación que se había visualizado en el bienio 1995-1997 tendría como consecuencia más significativa la necesidad imperiosa, por parte de la Generalitat, de orientar su acción hacia un campo que hasta aquel momento había permanecido substancialmente – por voluntad o por falta de espacio político – inexplorado por los estrategias de las políticas de proyección europea de la Generalitat: la participación a la política continental a través de las estructuras del estado español.

Si hasta el momento el grueso de la acción de la administración catalana se había centrado en recorrer lo más rápida y directamente posible los kilómetros que separan Barcelona de la capital comunitaria, ahora, en la segunda mitad de los años noventa, parecía imponerse un itinerario más largo y quizás más tortuoso: Bruselas vía Madrid.

8.5 ¿Bruselas vía Madrid?

La historia de las políticas europeas de la Generalitat, había sido fundamentalmente hasta la mitad de los años 90 orientada a intentar construir instrumentos directos de colaboración y de representación, no mediados por las estructuras del estado central.

Había implicado la construcción, desde cero y con grandes riesgos de provocar conflictos con el ejecutivo central – conflictos que, por otra parte se verificaron –, de una burocracia europea autónoma, erigida gracias una voluntad política que se había tenido que medir con escasez de medios y de competencias. También había implicado una hiperactividad en la construcción de alianzas y de contactos internacionales para superar lo más rápidamente posible todo lo que había implicado para Catalunya el aislamiento derivado del pertenecer a un estado que hasta finales de los años 70 había sido dictatorial, políticamente aislado y ferozmente empeñado en negar la misma existencia de una realidad política, económica, social y cultural diferenciada.

Y finalmente, también había implicado – después de la entrada de España en la CEE en 1986 – un esfuerzo de innovación política y institucional, a través de la participación y del impulso al movimiento regionalista europeo, que había acabado por tener éxitos indiscutibles quizás más allá de lo que sus mismos protagonistas habían esperado.

Aquella “estrategia regionalista para objetivos nacionalistas”, que se había concretizado en un intento de creación de instrumentos de relación directa entre Catalunya y Europa y

llegaron finalmente a los 3929640,00€ (653.735.000 de ptas). DEPARTAMENT D'ECONOMIA i FINANCES: *Pressupost de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats autònomes*, Barcelona: 1996, 2000 y 2003.

había desembocado en la creación de un protagonismo regional inédito en Europa liderado, en definitiva, desde Catalunya, había tenido en parte una razón de tipo fundamentalmente ideológico, derivado de la íntima convicción del nacionalismo catalán moderado de que Catalunya pudiera y debiera disponer de un espacio político autónomo en el escenario europeo.

En realidad, pues, hasta la verdadera desilusión que había representado la mancada reforma del CdR, el gobierno catalán había *invertido* de manera substancialmente parca desde un punto de vista político en los cauces que el estado español había destinado a las autonomías para su participación en los asuntos europeos.

Sin embargo, también cabe decir que dichos cauces – al menos con respecto a los otros países dotados de estructuras políticas descentralizadas – habían sido extremadamente reducidos y habían aparecido en la escena política con mucho retraso.

Vale la pena recordar, en este sentido, que fue sólo a partir de 1994 que el estado español se dispuso a abrir un canal formal de participación para las comunidades autónomas en la formación de las decisiones gubernamentales sobre asuntos europeos, a través de la *europización* de aquellos instrumentos más generales de cooperación entre la administración central y las autonómicas representados por las Conferencias Sectoriales.

Éstas, preconizadas por la LPA de 1983¹⁰⁰², inauguradas en 1988, y finalmente reguladas en firme en 1992 – después de haberse “completado” el mapa autonómico –, eran órganos de coordinación, cuya función principal era la de ofrecer un foro institucionalizado para que la administración estatal y las administraciones autonómicas pudieran “intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos”¹⁰⁰³.

Se trataba de órganos de discusión técnica, constituidos por los responsables de los dicasterios estatales y sus homólogos en el ámbito autonómico que “podían” ser convocados por la administración central. Si bien existía una dedicada a los asuntos europeos (Comisión Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, CARCE), desde 1988, las Conferencias Sectoriales habían funcionado como cámaras de compensación de

¹⁰⁰² Se trata de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. La norma era constituida por lo que quedaba de la LOAPA después de la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos y de la pérdida –por sentencia del TC– de su carácter orgánico.

¹⁰⁰³ Art.5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En 1999 la ley fue modificada sensiblemente. Por lo que atañe a las Conferencias sectoriales, éstas pasaban a tener fisonomía propia y se definían finalmente como “órganos para la cooperación” entre las administraciones estatal y autonómicas “de composición bilateral o multilateral de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”. Véase Ley 4/1999, de 13 de enero, de

los distintos intereses autonómicos y estatales y como foro de concertación previa en la óptica de evitar posibles conflictos competenciales delante del Tribunal Constitucional.

Pero como no podía ser de otra manera, puesto que las Conferencias se ocupaban de la coordinación de las políticas relativas a todos los sectores, incluso de los en que la legislación comunitaria tenía una importancia predominante y que, en el estado español eran de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pronto se vio que era necesario imaginar unos instrumentos que permitieran poner en comunicación no ya sólo el nivel estatal y el autonómico, sino también el comunitario.

Sobre la base de esta constatación, el último gobierno socialista de Felipe González – solicitado por la presión parlamentaria de los diputados de CiU en las Cortes, que, de hecho, posibilitaban la supervivencia del gabinete -se disponía a aprobar un acuerdo con las comunidades autónomas en este sentido¹⁰⁰⁴. Así, por un lado se empezaba el proceso de institucionalización de la CARCE¹⁰⁰⁵ - que culminará, tres años después, con su consolidación de conferencia *primus inter pares* con respecto a las otras¹⁰⁰⁶ - y, por el otro, se establecía un esquema de coincidencia entre las materias de las Conferencias Sectoriales y las materias objeto de legislación comunitaria y se establecían unos mecanismos de participación y control por parte de las CCAA sobre la formación de la voluntad comunitaria del estado y sobre la aplicación de las directivas europeas¹⁰⁰⁷.

modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art.1.

¹⁰⁰⁴ Acuerdo de 30 de noviembre de 1994. Euskadi decidió no sumarse al acuerdo.

¹⁰⁰⁵ En realidad, el proceso de institucionalización de la CARCE había empezado antes, con un acuerdo firmado, como corolario de los pactos autonómicos entre PP y PSOE, a finales de 1992. En esa ocasión, en señal de protesta en contra del pacto entre los dos grandes partidos estatales, Catalunya y Euskadi habían decidido no incorporarse. Véase F. MORATA: *La Unión...*cit. p.398.

¹⁰⁰⁶ Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la cual se regula la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*.

¹⁰⁰⁷ La tabla de correspondencia entre las materias de las conferencias y las materias objeto de la legislación comunitaria fue fijada a través de la Resolución de 10 de marzo de 1995.

PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

I. FASE ASCENDENTE

Participación de las CA en la formación de la voluntad comunitaria del estado

COMPETENCIA AFECTADA	CONTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN	PROCESO DE NEGOCIACIÓN
Competencias exclusivas del estado	La Administración del Estado informará las CA	En caso de valoración substancial durante el proceso de negociación, el Estado deberá informar las CA para facilitar una nueva posición común y un acuerdo con la posición del Estado
Competencia legislativa exclusiva de las CCAA	El Estado deberá tener en cuenta de manera determinante la posición común de las CA para fijar la posición negociadora inicial	
Competencia compartida o concurrente	El acuerdo entre la posición común de las CA y la posición de la Administración del Estado será determinante para fijar la posición negociadora inicial	
Falta de posición común de las CCAA	La Administración del Estado deberá tomar en consideración los argumentos expresados para las CA	

II. FASE DISCENDENTE

Participación de las CA en la aplicación del derecho comunitario y en los actos de las instituciones

APLICACIÓN DE NORMAS

SITUACIÓN	COMPROMISO
Aprobación de normas (directivas o reglamentos)	Intercambio de los textos
Coincidencia de las Administraciones en dar un contenido similar o equivalente al proceso normativo interno	Elaborar en el órgano especializado de la CS una propuesta que se elevará para su acuerdo en el Pleno

EXECUCIÓN DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVAS

SITUACIÓN	COMPROMISO
Actuación administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del derecho comunitario	Información constante a través de las Conferencias Sectoriales
Coincidencia de las Administraciones en dar un contenido similar o equivalente al proceso de ejecución administrativa	Elaborar en el órgano especializado de la CS una propuesta que se elevará para su acuerdo en el Pleno

PROGRAMAS COMUNITARIOS

SITUACIÓN	COMPROMISO
Programas comunitarios gestionados por la Administración del Estado	Información constante a través de las Conferencias Sectoriales
Participación de las CA en programas coordinados por la Administración del Estado	Las CA informarán regularmente a la Administración del Estado

Fuente: www.gencat.net

Sin embargo, se trataba de mecanismos de participación complejos y a la vez poco incisivos ya que su eficacia dependía en todo momento de la posibilidad de establecer un acuerdo político entre el gobierno central y la totalidad de las diecisiete autonomías. Así, en la fase ascendente existía para el estado la obligación de “tener en cuenta de manera determinante” las recomendaciones de las CCAA y, en su caso, de “negociar”. Pero toda negociación se haría a partir de una única posición común de las CA resultante de un no mejor especificado proceso de “agregación y concertación” de las posturas de las diferentes autonomías¹⁰⁰⁸. Y por lo que afectaba a la fase descendiente – la de aplicación de las normas y de los proyectos comunitarios – el contenido del acuerdo sólo hacía referencia a un intercambio de informaciones entre las administraciones autonómica y la estatal a través de la respectiva Conferencia Sectorial, pero no imaginaba ningún mecanismo de concertación concreta para los casos en que, en torno a los métodos de aplicación de una norma o de una iniciativa comunitaria, existiera disparidad de criterios entre los distintos niveles administrativos.

¹⁰⁰⁸ Véase el cuarto principio del *Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*, insertado en la Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el *Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*. BOE nº 69, de 22 de marzo, p. 9037 y nº 78, de 1 de abril, p.10045. El acuerdo dice textualmente: “A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras *agregar y concertar* sus respectivas posturas, por aquellas comunidades autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido”. La cursiva es nuestra.

El acuerdo que regula la europeización de las Conferencias Sectoriales se produjo a finales de 1994, en el momento álgido de la colaboración parlamentaria entre el PSOE y CiU. Como se vio, por convicción ideológica y por condiciones políticas objetivas – en los años de mayoría absoluta del PSOE no había habido ninguna señal de disponibilidad en ese sentido –, la participación catalana en Europa a través de las estructuras del estado español había sido una posibilidad poco explorada por los sucesivos ejecutivos de Jordi Pujol. Ahora, en el bienio 1994-1995 y gracias a la condición de privilegio parlamentario que las elecciones legislativas de 1993 habían otorgado al nacionalismo catalán mayoritario, se empezaba a hacer los primeros pasos en ese sentido.

Pero el mismo bienio 1994-1995 también había sido el momento en que más el ejecutivo de Jordi Pujol había investido políticamente en su apuesta por el movimiento regionalista y por el Comité de las Regiones. Solo hace falta pensar en que en el momento en que el gobierno central publicaba el acuerdo relativo a las Conferencias Sectoriales, el ejecutivo autonómico catalán estaba profundamente empeñado en la batalla interna a la Comisión AA.II del CdR para la redacción del famoso y malogrado dictamen sobre la reforma del Tratado de Maastricht. En el texto final del dictamen, no obstante el rebajamiento de los planteamientos iniciales expresados por la Generalitat, se seguiría pidiendo la transformación del CdR en una institución europea, mecanismos de control sobre la consideración de los dictámenes emitidos por el mismo y, sobre todo, la posibilidad, para sus integrantes, de recurrir al Tribunal de Justicia, todas reivindicaciones de corte político que distaban años luz de la tímida y incipiente oferta de participación representada por las Conferencias Sectoriales.

En este cuadro, al menos en una primera fase, los instrumentos de participación introducidos por el acuerdo del noviembre de 1994 habían representado sólo un inicio, el resultado de las demandas de una fuerza política que en aquel momento histórico consideraba la participación de las autonomías en Europa a través de las estructuras del estado como algo necesario y útil pero no imprescindible para el proyecto político que en esos momentos estaba prioritariamente persiguiendo. En otras palabras, sin dejar de ser quien más había presionado por la *europeización* de las Conferencias Sectoriales, CiU – y con ella, la Generalitat – había claramente empleado el grueso de su peso y de sus recursos políticos en una estrategia que no preveía necesidad de colaboración con el estado español y que pivotaba esencialmente sobre las posibilidades de reforma del CdR.

Cuanto se había finalmente producido en Amsterdam obligó evidentemente los dirigentes nacionalistas a volver a plantearse la importancia – al menos relativa – del espacio político que tímidamente se había abierto con el acuerdo de 1994.

La victoria sin mayoría absoluta del PP y el acuerdo firmado en la primavera de 1996 entre los conservadores españoles y los nacionalistas catalanes ofreció las condiciones propicias para que se volviera a plantear la cuestión. Así, la mejora de los instrumentos de participación introducidos con el acuerdo de 1994 acabó constituyendo uno de los capítulos importantes de lo que la prensa denominó el Pacto del Majestic y que selló el inicio de una colaboración parlamentaria entre el PP y CiU destinada a durar a lo largo de toda la legislatura¹⁰⁰⁹.

Más allá de cuanto finalmente acabó integrando la letra del pacto, en concreto, a lo largo de toda la primera legislatura *popular* las reivindicaciones nacionalistas con respecto a la participación autonómica a la política europea del estado fueron substancialmente tres.

En primer lugar la profundización y la institucionalización del trabajo de las Conferencias Sectoriales y su mayor acoplamiento con las estructuras de trabajo de las instituciones de la Unión Europea.

En segundo lugar, la construcción de instrumentos de colaboración específicos y bilaterales Estado-Generalitat, en la óptica de poder abordar desde una perspectiva específica la totalidad de los asuntos que implicaban los intereses catalanes en su dimensión europea.

Y, finalmente, la posibilidad de aplicación del art.146 del Tratado de Maastricht – así como por otra parte habían empezado a hacer Bélgica, Alemania y Austria –, según el cual representantes de gobiernos infraestatales podían participar como miembros de las delegaciones estatales en el Consejo de Ministros, cuando la naturaleza de la negociación implicaba una discusión sobre aspectos directamente concernientes materias de su competencia.

Cuanto a la primera reivindicación, la respuesta del gobierno central fue relativamente rápida y positiva. Así, pocos meses después de las elecciones, la CARCE adoptaba un acuerdo para institucionalizar unos mecanismos que garantizaran la participación en los Comités de la Comisión Europea¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁹ Las reivindicaciones explícitamente presentes en el documento que sellaba el acuerdo entre CiU y PP eran: participación de las comunidades en las reuniones previas de los consejos de ministros de la UE que afecten a sus competencias (fundamentalmente agricultura); creación de la figura de agregado autonómico del Reper (el organismo de cooperación de las *embajadas* autonómicas en Bruselas); presencia de las CA en las delegaciones estatales en los grupos de trabajo de la Comisión. Véase *La Vanguardia*, 27 de abril de 1996.

¹⁰¹⁰ Acuerdo de 12 de junio de 1996.

Los Comités de la Comisión Europea, eran organismos integrados por miembros nombrados por los distintos gobiernos estatales que tenían el cometido de emitir dictámenes en mérito a las iniciativas ejecutivas de la Comisión. En otras palabras, puesto que el nuevo tratado establecía que la Comisión era la sola institución europea deputada a adoptar decisiones ejecutivas, la fórmula de la creación de los comités y de la obligatoriedad de sus dictámenes era la forma a través la cual los gobiernos estatales podían seguir “tutelando” las decisiones de la Comisión.

Ahora bien, la reforma promovida por el gobierno *popular* preveía la presencia de un representante autonómico que acompañara el representante del estado en la negociación dentro de los distintos comités. Además, puesto que el representante autonómico sería único portador de la voluntad de las comunidades en su conjunto, se creaba también la figura de los representantes sectoriales. Éstos, uno por cada autonomía y por cada comité no participarían a las reuniones de los comités pero desarrollarían la función de expresar la posición de cada autonomía con respecto a una negociación determinada y así participarían en la fijación de la posición común que debía defender el representante autonómico.

Como primer resultado de la reforma, se “distribuyeron” entre las diecisiete comunidades autónomas unos 55 comités que, por la naturaleza de los temas que trataban, resultaban ser de interés para las instituciones autonómicas. Paulatinamente el número de comités se fue ampliando, hasta tocar, para el trienio 2003-2006, el número de 161.

PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN EUROPEA 2003-2006. RESUMEN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Comunidad	2003-2004	2005-2006	Total
ANDALUCÍA	9	6	15
ARAGÓN	2	2	4
ASTURIAS	4	1	5
BALEARES	2	2	4
CANARIAS	4	3	7
CANTABRIA	2	2	4
CASTILLA LA MANCHA	3	2	5
CASTILLA Y LEÓN	2	6	8
CATALUNYA	9	10	19
EXTREMADURA	6	7	13
GALICIA	7	13	20
LA RIOJA	4	3	7
MADRID	6	5	11
MURCIA	4	4	8
NAVARRA			
PAÍS VASCO	8	11	19
COMUNIDAD VALENCIANA	7	5	12
TOTAL	79	82	161

Fuente: Elab. Propia a partir de datos del Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

El paso dado por el recién nacido gobierno Aznar en 1996, sin embargo, no solucionaba desde las raíces el problema, porque volvía a imaginar mecanismos de participación en los cuales pesaría siempre por igual la voluntad de los representantes de todas las comunidades, independientemente de las particularidades competenciales de cada una de ellas. Para poner un ejemplo, en la definición de la posición autonómica en el comité de la comisión dedicado a la pesca, pesaría por igual la posición expresada por el representante de La Rioja que el de Galicia, comunidad en la cual las decisiones comunitarias con respecto a esta materia eran – y son – infinitamente más relevantes.

Y, además, en más de un punto de la letra pequeña del acuerdo – así como por otra parte había pasado con la primera *europización* de las Conferencias Sectoriales – volvía a imponerse aquella asimetría de poder y de responsabilidades que había estado a la base de las demandas nacionalistas: no sólo el representante autonómico debía expresar una posición común de todas las autonomías extremadamente difícil de consensuar, sino que además sólo el representante de la administración general del estado estaba autorizado para actuar como portavoz de la delegación española y podría emitir voto.

Cuanto a la segunda reivindicación – la construcción de instrumentos de colaboración bilaterales entre el ejecutivo catalán y central en los asuntos europeos – las reticencias del gobierno central fueron mucho más tenaces y decididas. Sólo después de varias y largas polémicas y bajo la *amenaza* por parte de los nacionalistas vascos y catalanes de romper el pacto de legislatura que mantenía en vida el primer gobierno del PP, en la primavera de 1998 éste accedió a la creación de sendas y separatas comisiones bilaterales.

En el caso de la comisión bilateral Estado-Generalitat, ésta estaría integrada de manera paritaria por miembros de alto y mediano rango de la administración central y autonómica, aunque en la parte catalana participarían también el director ejecutivo del Patronat Català Pro Europa y personal de confianza del gobierno autonómico¹⁰¹¹. Tendría la función de tratar todos los asuntos de la política europea relacionados exclusivamente con Catalunya.

La consecución del acuerdo había tenido como protagonistas principales por parte del Partido Popular el entonces Ministro de Administraciones Públicas Mariano Rajoy y, por parte de CiU, el secretario democristiano Josep Antoni Duran i Lleida.

¹⁰¹¹ Integraban la Comisión por parte de la Generalitat el Conseller de Presidència, el Secretari General de Presidència, el Secretari del Govern i de Relacions amb el Parlament de Catalunya, el Secretari de Relacions Exteriors, el Asesor del President para los asuntos europeos, el director ejecutivo del Patronat Català Pro Europa, y, por parte de la administración estatal el Ministro de Administración Pública, el secretario de Estado de Política Exterior y para la UE, el secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, el director General de Cooperación Autonómica, el delegado del Gobierno en Catalunya y el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Política Exterior y para la UE.

Sin embargo, al menos aparentemente, la constitución de la Comisión representaba una victoria política importante para la Generalitat porque marcaba un reconocimiento explícito de un canal directo y preferencial de participación. Pero así como había sucedido algunos meses antes, cuando el gobierno central había reconocido finalmente —después de años de desconfianza y de reproches y existiendo incluso una sentencia del tribunal constitucional— la legitimidad de las *antenas regionales* a Bruselas, también el acuerdo que había llevado a la creación de la Comisión resultó ser dictado más por una exigencia de supervivencia parlamentaria a corto plazo del primer gobierno Aznar que por una convicción profunda en mérito a su utilidad. De hecho, no obstante Rajoy había bendecido el nacimiento de la Comisión afirmando que sería un instrumento imprescindible “para mejorar la colaboración entre el estado y la Generalitat” el entonces Conseller de Presidència Xavier Trias había enfriado los entusiasmos declarando que si bien no se podía negar que fuera un buen instrumento, éste funcionaría sólo gracias a “la voluntad de las personas”¹⁰¹². Sin duda, los temores vislumbrados por el futuro alcaldable de Barcelona de CiU se acabaron cumpliendo ya que en los años que separan la creación de las dos comisiones bilaterales a nuestros días, la labor de estos nuevos organismos fue decididamente marginal, y prácticamente inexistente después de la victoria por mayoría absoluta del PP en los comicios generales de 2000. En otras palabras, acabada la urgencia parlamentaria, para el nuevo gobierno conservador se acabó también —más allá de las declaraciones de principio— la importancia de las Comisiones Bilaterales.

Finalmente, por lo que atañe a la tercera reivindicación —la aplicación del art.146 del tratado de la UE— el acuerdo entre la Generalitat y los gobiernos populares fue imposible de alcanzar tanto en la etapa de colaboración parlamentaria entre el PP y CiU, como —y todavía más— durante los gobiernos conservadores monocolors¹⁰¹³.

En este sentido la reivindicación nacionalista ha sido constante y decidida a lo largo de los años, fundamentada también en el hecho de que la práctica totalidad de los países descentralizados miembros de la Unión ya utilizaban este mecanismo de participación de los entes infraestatales.

Sin embargo, el poco desarrollo de los instrumentos de participación ofrecidos por el estado español se debe a múltiples factores, de herencia histórica —no obstante la Constitución de 1978 abría importantes posibilidades de descentralización efectiva, el proceso de transformación de las estructuras administrativas ha sido extremadamente

¹⁰¹² Véase, *La Vanguardia*, 10 de junio de 1998.

¹⁰¹³ Como se vio, los países pioneros en la aplicación de este artículo habían sido Alemania, Austria y Bélgica. A partir de 1997 fue aplicado también por Gran Bretaña.

lento-, de índole política -la tradicional resistencia de los dos grandes partidos estatales a reconocer el carácter plurinacional del estado-, de inexperiencia -no se tiene que olvidar que el estado español entró en la Comunidad Europea sólo a la mitad de los años ochenta. En el caso de Catalunya, como se vio, la política de proyección europea había ocupado un lugar extremadamente destacado en el conjunto de las políticas de la administración. Pero en la visión política de los dirigentes nacionalistas que la habían diseñada, ésta -al menos en su mayor parte- se había caracterizado por la voluntad de superar políticamente los límites impuestos por las estructuras del estado español. Había sido una estrategia compleja, ambiciosa y determinada, que había sabido inteligentemente jugar la carta de la anticipación y, en un segundo momento, había priorizado la capacidad de Catalunya de insertarse y finalmente liderar un movimiento amplio y diverso que había parecido literalmente poder cambiar las suertes de la evolución institucional europea. No se había tratado de la idea de hacer una competencia al estado en un campo en que, por marco legal, recursos políticos, administrativos y económicos éste tenía evidentemente una supremacía indiscutible, sino de buscar vías alternativas de participación al proyecto europeo que incluso tuvieran la posibilidad de cambiar significativamente la misma estructura institucional de la Comunidad utilizando como palanca aquel principio de subsidiariedad que parecía haberse transformado, entre los años 80 y los años 90, en el valor más importante del proyecto político continental. Había sido una estrategia efectiva tanto por sus resultados internos -Catalunya era, y con gran diferencia, la comunidad autónoma que más lazos económicos, políticos y incluso *sentimentales* tenía con Europa-, como por sus resultados externos ya que, Catalunya había literalmente dominado durante casi una década aquel escenario político continental reservado a las realidades infraestatales que ella misma había contribuido a crear y fortalecer. Sin embargo, sobre todo, había sido una estrategia política nacionalista y pragmática. Nacionalista, porque su objetivo final, más allá de cualquier otra cosa había sido la proyección y el encaje europeo de Catalunya en su dimensión integralmente nacional, con sus símbolos, su lengua, su cultura, su especificidad económica y de modelo social y sobre todo su soberanía política. Y pragmática, porque después de un análisis de la situación de partida -caracterizada por el *retraso* con el cual España había accedido a la CEE- había intentado utilizar al máximo los espacios que podían ocuparse, ensancharse y moldearse para la consecución de su objetivo.

Sin embargo, y pese a los éxitos que había sabido cosechar hasta la mitad de los años noventa, aquella estrategia seguida por los gobiernos de CiU había demostrado tener un

límite importante: ser una estrategia demasiado ligada a los avatares políticos contingentes – internos y continentales– y falta de un marco legal adecuado para sustentarse.

En otras palabras, los responsables de las políticas europeas de la Generalitat no habían podido y sabido prever la posibilidad de que aquella euforia europea que había caracterizado sobre todo los años de la presidencia de Jacques Delors y que había preconizado un avance irreversible del poder de las instituciones europeas –y, paralelamente de las instituciones *regionales*– algún día desapareciera para dejar espacio a un retorno decidido de la importancia del poder de los estados. Por eso el nacionalismo catalán mayoritario después de Amsterdam se había encontrado substancialmente desprevenido, desprovisto de instrumentos eficaces para adaptarse a una nueva situación en la cual lo más importante había sido la capacidad de influencia para descentralizar las políticas europeas del estado y forzar una corresponsabilización real de las autonomías.

Lo había intentado desde su posición de socio parlamentario imprescindible del gobierno central, pero tanto en el caso de la colaboración con el PSOE, como con el PP, los avances habían sido modestos y, sobre todo, tremendamente ligados a circunstancias contingentes.

Cuanto había ocurrido en la segunda mitad de los años noventa ha movido en los últimos años todas las fuerzas políticas catalanas a hacer una reflexión sobre la necesidad de una importante diversificación y institucionalización de las políticas europeas de la Generalitat. Así, se ha puesto de manifiesto la exigencia de poder contar con un nuevo marco normativo que garantice una creciente capacidad de actuar “en solitario” en Europa – buscando instrumentos de relación directos con las instituciones comunitarias– y que, a la vez, ponga a salvo de las fluctuaciones del escenario político estatal una participación conspicua de Catalunya y de sus instituciones en las políticas europeas del estado¹⁰¹⁴. En esta dirección todos los partidos parlamentarios catalanes están trabajando en el seno de la ponencia encargada de redactar el nuevo estatuto.

¹⁰¹⁴ En este sentido, en los últimos años, todos los grupos parlamentarios catalanes, con excepción del PP, han presentado en la cámara catalana, en solitario o conjuntamente, propuestas para impulsar la participación de las CA en Europa y para establecer un nuevo marco normativo de la participación catalana en la UE. Véase *Proposta de Resolució per la qual s'acorda de presentar a la mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei de participació de Catalunya a les institucions de la Unió Europea*, presentada por ERC, BOPC núm. 39, de 3 de abril de 2000; *Proposta de Resolució per la qual s'acorda de presentar a la mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei sobre la participació de les Comunitats Autònomes en la formació de la posició espanyola en afers de la Unió Europea*, presentada por el grupo de Iniciativa per Catalunya Verds, BOPC núm.69, de 13 de junio de 2000 y *Proposta de Resolució per la qual s'acorda de presentar a la mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei per a garantir la presència de Catalunya a les institucions comunitàries*, presentada por PSC-CpC, CiU, ERC y IC-V, BOPC núm.94, de 26 de septiembre de 2000.

8.6 La excepción que confirma la norma: el *Centre Unesco de Catalunya*

No obstante se ha querido titular este último capítulo “las políticas exteriores”, si se ha llegado hasta aquí, se ha podido comprobar que en su enorme mayoría –si se dejan de lado experiencias de acuerdos bilaterales de relativa significación política con regiones y incluso estados extraeuropeos construidas sobre todo en los últimos años¹⁰¹⁵–, el esfuerzo de la administración autonómica desde los primeros años 80 se ha orientado básicamente hacia el continente y las instituciones europeos.

Ya fuera a través de la construcción de instrumentos de contacto directo con las instituciones europeas –como el Patronat Català Pro Europa–, ya fuera a través de acuerdos bilaterales con otras “regiones” del continente o de un protagonismo destacado en la construcción del movimiento territorial europeo y en el primer CdR, ya fuera finalmente – en época más reciente – a través de la participación de Catalunya en la política europea del estado español, la prioridad constante de los gobiernos encabezados por Jordi Pujol ha sido indiscutiblemente Europa. A lo largo de los años se ha quizás podido asistir a cambios en intensidad, en la elección de los instrumentos, en reorientaciones tácticas de la acción de gobierno, pero nunca a una puesta en tela de juicio del horizonte geográfico y político del grueso de las políticas exteriores de la Generalitat.

Las razones que ayudan a explicar esta circunstancia son varias, de carácter ideológico y también de carácter más sencillamente práctico.

Entre las ideológicas destaca sin duda alguna la propia concepción nacionalista de la coalición que durante más de veinte años tuvo las riendas del poder autonómico en Catalunya. Para la mayoría de los dirigentes tanto de *Convergència* como de *Unió Democràtica*, Europa –su fortalecimiento, su definitiva vertebración política además que económica– representaría la vía más rápida, segura y sobre todo natural para que Catalunya

¹⁰¹⁵ Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos bilaterales firmados en el marzo de 1999 con la provincia coreana de Gyeonggi y con la provincia china de Guandong, con la cual el último gobierno de CiU firmó un acuerdo en el otoño de 2003. En ambos casos, no obstante exista una parte del acuerdo relativo a la cooperación cultural, el objetivo más importante de la iniciativa es favorecer la expansión de las empresas catalanas en los mercados asiáticos. La cooperación económica centra también los acuerdos firmados por la Generalitat y la República de Chile en febrero de 2001, aunque, a partir del Memorandum firmado inicialmente, la cooperación se ha extendido a lo largo de los años a los campos culturales y universitarios. Un caso a parte representan finalmente las relaciones que la Generalitat mantiene con Québec, tanto por su antigüedad como por su relevancia política. El fenómeno quebequés ha ejercido una fascinación profunda sobre la práctica totalidad de las fuerzas políticas catalanas – y, en particular sobre el nacionalismo mayoritario –, sobre todo por las similitudes políticas, sociales, culturales y económicas entre las dos realidades. Esta circunstancia dio lugar al florecer de toda una serie de contactos políticos, académicos y económicos ya a lo largo de los años 80. Pero fue sólo en 1996 que la Generalitat firmó un Acuerdo de Cooperación con las autoridades quebequesas. El acuerdo de 1996 establece una cooperación en los campos de la lengua, la administración pública, la sanidad, la energía y la economía y tiene como objetivo el intercambio de informaciones y la estructuración de políticas comunes. Participan en ello no sólo las dos administraciones sino también otras entidades públicas y privadas.

pudiera superar de una manera progresiva y no rupturista las limitaciones en el reconocimiento de poder político y de identidad que las estructuras del estado español después de la transición habían consagrado. Es más, para la mayoría de estos dirigentes sólo era posible un nacionalismo catalán viable a finales del siglo XX si éste era anclado más en el futuro que en el pasado, más en la modernidad que en la tradición, más en su capacidad de promocionar sin complejos una identidad catalana en un mundo cada vez más amplio interdependiente. Y futuro, modernidad, interdependencia y apertura, a lo largo de los años 80 y 90 se podían resumir en una sola palabra: Europa.

Además, como ya se ha recordado, el momento histórico en el cual la Generalitat se empezaba a afirmar en la escena internacional era un momento histórico caracterizado por un cierto particular optimismo europeísta. A partir de la segunda mitad de los años ochenta y, después, a principio de los años 90 con la creación de la Unión Europea, fueron muchos —no sólo dirigentes políticos sino también estudiosos y comentaristas— los que auguraron una progresiva y irreversible debilitación del poder de los estados a favor de las instituciones europeas y, como corolario necesario —puesto que la Unión sería un poder demasiado lejano de los ciudadanos— un fortalecimiento político de las instituciones “regionales”. En este cuadro, como se vio, la Generalitat había tenido un juego relativamente fácil en querer insertar sus reivindicaciones en las de un frente regional más amplio, del cual finalmente había conseguido asumir rápidamente el liderazgo.

Por convicción pues, y también por la perspectiva de obtener resultados relativamente concretos en el breve término, la prioridad había sido intentar conseguir un reconocimiento de Catalunya en el escenario europeo.

Pero la identificación de las políticas de proyección exterior de la Generalitat con las políticas de proyección europea sería destinada a tener una única pero relevante excepción: la construcción, por parte de Catalunya —ya se verá con que presupuestos y con cuales características—, de relaciones estables con la UNESCO, la agencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Como ya se ha recordado en otras partes de este trabajo, la atención a la recuperación de la lengua y de la cultura catalana había sido uno de los elementos centrales de toda la propuesta política de la coalición liderada por Jordi Pujol. Evidentemente, la parte más ingente del trabajo del gobierno en este sentido estaba por realizar dentro del país, sobre todo con relación al impulso de la producción cultural y de normalización lingüística. Pero, igualmente, según aquella convicción bien enraizada en la cultura política del nacionalismo moderado acerca de la imposibilidad de la cultura catalana de recuperarse, mantenerse viva

y progresar sino en un contexto de apertura y diálogo con las otras culturas, era necesario buscar vías de proyección de la lengua y de la cultura fuera de las fronteras catalanas.

Sin embargo, la historia de la única política de proyección exterior de la Generalitat orientada a un ámbito no continental guardará diferencias importantes con el resto de todas las otras actuaciones examinadas hasta ahora y no sólo por su envergadura, por los obstáculos que se encontrará por delante y por los instrumentos que decidirá utilizar, sino por los mismos actores que la llevarán a cabo.

La aspiración de que la cultura catalana tuviera un “derecho de ciudadanía” al par de todas las otras dentro de la UNESCO, había sido una aspiración compartida por amplios sectores de la sociedad civil incluso durante la dictadura, aunque – como no podía ser de otra manera – las actividades llevadas a cabo en este sentido se habían configurado más por su carácter reivindicativo y simbólico que por una función política de representación con la cual evidentemente no podían cumplir¹⁰¹⁶.

Después de la constitución y de una primera consolidación de los poderes autonómicos la cuestión volvió en toda su actualidad de la mano de todo un grupo de fundaciones y asociaciones que presentaron al President de la Generalitat un proyecto para la constitución de una organización de carácter técnico que a la vez que centralizara la labor de difusión de los valores de la Unesco en el Principat tuviera también el cometido de establecer contactos lo más posibles directos entre Catalunya y la prestigiosa agencia de la ONU.

La propuesta, presentada en nombre de las fundaciones proponentes por parte de Félix Martí¹⁰¹⁷, verdadera ánima del proyecto, obtuvo pronto el respaldo de la Presidencia de la Generalitat, que se comprometió a dotar el nuevo organismo de una financiación suficiente para desarrollar sus tareas.

Nació así, en el otoño de 1984, gracias al impulso de la Fundación Enciclopedia Catalana, de la Fundación Congrés de Cultura Catalana, de la Funció per la Pau, de la Fundació Roca

¹⁰¹⁶ Los primeros *Clubs Unesco*, asociaciones de particulares dedicados a la difusión de los principios de la organización en Catalunya, empezaron a desarrollarse ya desde los primeros años 60 ostentando una primacía importante con respecto a iniciativas similares e el resto de la península. En concreto, el primero – el Club d'Amics Unesco de Barcelona – se fundó en 1960 con el objetivo de defender las libertades y la cultura catalana durante el franquismo. Fue promotor de la Federació Catalana d'Associacions i Clubs Unesco (FCACU) así como de la Federación Mundial de Asociaciones y Clubs Unesco (FMACU).

¹⁰¹⁷ Félix Martí, nació en Barcelona en 1938. De extracción católica, licenciado en filosofía y teología, fue director de la Fundació Jaume Bofill de 1969 a 1971 y colaborador del Centre d'Estudis Pastoralis – el organismo encargado de aplicar en Catalunya las directrices del Concilio Vaticano II – de 1972 a 1980. Encarcelado y torturado por su actividad antifranquista en 1971, fue condenado por el Tribunal de Orden Público por un delito de propaganda ilegal y amnistiado en 1977. En 1974 entró en el grupo promotor del Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament y hasta 1977 fue colaborador de Josep Pallach. En 1975 fue elegido presidente del Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos (Pax Romana), cargo que ocupó hasta 1983. Desde 1984 hasta 2002 fue director del Centre Unesco de Catalunya. A partir de 2003 ocupa el cargo de presidente honorario.

Galés, de la Fundació Jaume Bofill y de la Fundació Joan Miró, el Centre Unesco de Catalunya, dirigido por Félix Martí.

Desde un punto de vista legal se trataría de una ONG. Esta fórmula respondía a dos exigencias fundamentales. En primer lugar respondía a la exigencia de prevenir posibles conflictos con la administración central. No obstante la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco y la representación diplomática del estado en la organización – los dos órganos fundamentales de la presencia española en la Unesco – habían visto en su momento con favor la creación del Centre Unesco de Catalunya, esto no quería decir que no podrían producirse en un futuro conflictos más o menos latentes. Determinados sectores de la administración estatal veían con extremado recelo cualquier intento – directo o indirecto – por parte de la Generalitat de desplegar políticas de alcance internacional. La elección por una fórmula poco institucional – como el mismo nombre indica, se trataba de una organización “no gubernamental” – pondría a salvo de cualquier acusación en este sentido, a la vez que la entrada de Félix Martí en la Comisión Nacional Española de Cooperación en 1985 se encargaría de reforzar el clima de entendimiento mutuo¹⁰¹⁸.

Y, en segundo lugar, había una exigencia de preservación de una cierta independencia por parte de los promotores del Centre Unesco. La elección por una ONG garantizaría cierta libertad de maniobra con respecto al poder de la Generalitat. Esto permitiría entablar relaciones con personalidades políticas de todo el arco político catalán y haría posible una cierta agilidad organizativa que permitirá de alcanzar cotas de actividad, de competencia y prestigio que serán pronto reconocidas por la misma dirección general de la Unesco.

Y sería justamente este afán por realizar actividades, multiplicar los contactos, ganarse la confianza de todos los actores – españoles e internacionales – que marcará los primeros años de vida de la organización.

Si se analizan, en efecto, las memorias de los primeros años de vida de la organización, lo que más salta a la vista es la capacidad, por parte de un equipo reducido de personas y con un presupuesto realmente modesto, de afianzarse como un centro de actividades vital y bien conectado con la organización de París. Empezando por la visita a Barcelona del entonces secretario de la Unesco M'Bow en ocasión del nacimiento del Centre¹⁰¹⁹ y

¹⁰¹⁸ Félix Martí entró en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco en 1985 como vocal de libre designación.

¹⁰¹⁹ La visita de M'Bow se produjo en julio de 1985, en ocasión de la inauguración de la sede del Centre Unesco de Catalunya. Fueron presentes en el acto, además del secretario general, el President de la Generalitat Jordi Pujol, el entonces alcalde de Barcelona Pasqual Maragall, el director del Centre Félix Martí y el secretario de la Federació Catalana de Clubs Unesco Lluís Martínez de Foix. Véase *AVUI*, 10 de julio de 1985.

continuando con la organización de diferentes e importantes encuentros internacionales¹⁰²⁰, de la realización en Catalunya de todos los más importantes proyectos de la Unesco – como las escuelas y las bibliotecas Unesco¹⁰²¹ – hasta llegar a la publicación en lengua catalana de varias revistas y documentación oficial de la organización¹⁰²² y a la traducción en inglés y la difusión internacional de la producción cultural catalana¹⁰²³.

Sin embargo, a juzgar por la poca presencia en la prensa de la época, se trató de una labor de consolidación constante pero discreta, quizás más orientada a construir espacios de colaboración entre la Unesco y la sociedad civil catalana y a reforzar el prestigio del centro con respecto a las estructuras centrales de París que a una afirmación más estrictamente política¹⁰²⁴.

Pero el verdadero giro en la suerte de esta peculiar y cada vez más importante organización, se viviría a partir de finales de 1987, cuando Federico Mayor Zaragoza relevaría el polémico M'Bow al frente de la Secretaría General.

El prestigioso profesor catalán, ex rector de la Universidad de Granada, ex subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español, ex diputado de UCD en la legislatura constituyente, ex consejero del Presidente Suárez, ex ministro de Educación en el gobierno de Calvo Sotelo, había entrado en la Unesco como Director General Adjunto en 1978, en la etapa de la secretaría de M'Bow. Su condición de europeo occidental, su profundo conocimiento de la organización y sus posiciones menos entusiasta con respecto a M'Bow con relación a los polémicos informes emitidos por la organización a principio de los

¹⁰²⁰ Es el caso, por ejemplo, de la Semana de la Juventud de la Unesco, celebrada en Barcelona en el verano de 1985.

¹⁰²¹ Ya a finales de los años 80, y todavía en la actualidad, más de la mitad de las bibliotecas y de las escuelas afiliadas a la Unesco en todo el estado español se encontraban en Catalunya. Otros ejemplos de proyectos de la Unesco que el Centre consiguió poner en marcha en el principado fueron Linguapax, sobre diversidad lingüística o la Universidad Internacional de la Paz, a los cuales el Centre se sumó a partir de 1988.

¹⁰²² Ya desde su fundación el Centre Unesco destacó por su labor de traducción en lengua catalana y difusión de una gran cantidad de revistas y documentación producida o auspiciada por la Unesco. Ejemplos de ello son la revista *Tots*, publicación de educación ambiental y sobre todo *L'estat del món*, versión catalana del prestigioso anuario del World Watch Institute. Vale la pena notar, en este sentido, que el Centre Unesco ha sido capaz, a lo largo de los años – único caso en el mundo – de ofrecer la versión catalana del anuario el mismo día de publicación de la versión inglesa. Por otra parte, a partir de 1989, juntamente a la Comisión Nacional Española, el Centre se ha hecho responsable de la publicación de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, que – en lengua castellana – representa la contribución “editorial” más importante hecha por el estado español en ámbito Unesco.

¹⁰²³ Es el caso, por ejemplo, del volumen *Catalan Literary Activities*, publicado por el Centre en 1985.

¹⁰²⁴ Sin embargo, la discreción con la cual el Centre llevó a cabo sus actividades no impidió que, en el momento en que éstas implicaran directamente la presencia activa de la Generalitat, hubiera tensiones importantes con el ejecutivo español que no tardaron en trascender a la prensa. Es el caso, por ejemplo, del proyecto de la construcción de un Centro de Método Numérico, que se debía activar, según los acuerdos sellados por el Centre y la Secretaría General de la Unesco a finales de 1986, en la Universitat Politècnica de Catalunya. El acuerdo preveía también la firma de un protocolo formal entre la Unesco y la Generalitat de Catalunya. Finalmente, la intervención del gobierno español a través de su embajada permanente hizo que el Secretario General M'Bow retirara parcialmente su apoyo a la iniciativa y se llegara a firmar no ya un protocolo sino solamente una declaración de intenciones. Véase *El País* y *El Periódico*, 10 de febrero de 1987.

ochenta sobre la libertad de prensa - que habían provocado el abandono de EE.UU y de Gran Bretaña - habían hecho de él un candidato perfecto para ocupar la máxima jefatura de una organización que se encontraba dividida, falta de iniciativa y económicamente en crisis¹⁰²⁵.

Pero más allá de la vocación más *occidental* del prestigioso catedrático catalán —que, en todo caso, no se verá recompensada con un retorno de los EE.UU durante su largo mandato¹⁰²⁶— lo que pareció más significativo fue su capacidad de dar a la organización un nuevo impulso.

Sobre la base de dos ejes temáticos fundamentales en torno a los cuales organizó el “programa político” de su mandato —la diversidad y la paz— Mayor conseguía sacudir la Unesco de las polémicas que habían caracterizado los últimos años de la secretaría de M'Bow y la organización empezaba una frenética actividad que se sustanció en la puesta en marcha de numerosos e importantes proyectos, en una incansable labor de difusión de sus valores constitutivos, en un proceso de ensanchamiento de sus bases y, finalmente, en una constante recuperación de aquel prestigio que —con o sin razón— las polémicas de los últimos años habían puesto en tela de juicio.

Como es comprensible, para el Centre Unesco de Catalunya, la elección de Mayor al frente de la secretaría general representó una oportunidad sin precedentes, por muchas y distintas razones.

En primer lugar, por los ejes temáticos elegidos por Mayor para el relanzamiento de la organización. La cultura de la paz y la defensa de la diversidad —sobre todo lingüística y cultural— habían sido desde siempre ámbitos de actuación “naturales” para una entidad como el Centre Unesco de Catalunya. Por un lado, en efecto, Catalunya —y con ella su sociedad civil, que había sido, en última instancia quien había permitido el nacimiento del

¹⁰²⁵ La salida de EE.UU, en 1984 y de Gran Bretaña en 1985 fue ocasionada oficialmente por la presentación del Informe Mc Bride, que acusaba las grandes multinacionales de ejercer un control efectivo sobre la producción de noticias, y, consecuentemente, de limitar de manera objetiva la libertad de prensa. Del informe surgió la iniciativa — auspiciada por los países en vía de desarrollo y apoyada por el secretario M'Bow - de la creación de un *Nuevo Mundo de la Información y la Comunicación* (NWIC). El proyecto finalmente no llegó a concretizarse pero igualmente desató las iras de estadounidenses y británicos que llegaron a acusar la Unesco de ser una organización tercermundista, antioccidental y sumisa a los intereses soviéticos. Así la embajadora permanente de EE.UU, Jean Broward Sherlin, llegaba a definir los últimos posicionamientos de la Unesco como “cruzada antioccidental” y el subsecretario de estado, Gregory J. Newell, en anunciar la salida de su país de la organización, declaraba que los EE.UU no podían permanecer en una “situación masoquista que hace de los EUA los primeros contribuyentes del sistema de las Naciones Unidas y, a la vez, de chivo expiatorio universal”. En efecto, la salida de EE.UU y Gran Bretaña, significó un golpe no sólo político sino también financiero para la Unesco: los dos estados habían estado financiando, con sus contribuciones, un 30% del presupuesto general de la organización. Véase *La Vanguardia*, 11 de noviembre de 1985 y *El País*, 6 de diciembre de 1985.

¹⁰²⁶ Gran Bretaña regresó en la UNESCO en 1997 pero Estados Unidos volvieron en la organización sólo el 1º de octubre de 2003. Véase la Resolución General de la Unesco 32C/62 Corr.

Centre— había sido a lo largo de todos los años 80 uno de los países europeos donde más había habido una movilización constante y difundida a favor de la paz. Sólo hace falta pensar, en este sentido, en lo que significó en el Principat el debate sobre la pertenencia de España a la NATO o a la movilización ciudadana en contra de la leva militar. Y, por el otro — como no podía ser de otra manera — la defensa de la diversidad cultural y la dignificación en el ámbito internacional de las culturas y de las lenguas llamadas *minoritarias* había sido uno de las razones fundamentales del mismo nacimiento del Centre. En ambos ámbitos, el Centre Unesco había trabajado en profundidad en los años anteriores. Esto garantizaría no sólo excelentes relaciones entre Barcelona y París, sino que permitiría al centro afianzarse como experiencia de vanguardia —por lo tanto dotada de un prestigio y de una proyección considerable— en los nuevos campos en el cual la Unesco trabajaría en los años siguientes.

En segundo lugar, la elección de Mayor será decisiva para el Centre Unesco por el nuevo “estilo” que el nuevo secretario general había querido imprimir a la organización. La Unesco —según su tratado constitutivo— era y permanecería una organización de estados, similar, en su funcionamiento, a las Naciones Unidas. Pero si en etapas precedentes esta condición se había traducido en una burocratización excesiva y casi paralizante, ahora el nuevo secretario potenciaría y formalizaría las relaciones de la organización con todos aquellos sujetos no gubernamentales —como era de hecho el Centre Unesco de Catalunya—, que en los distintos países ya actuaban en los ámbitos definidos por los objetivos últimos de la Unesco. Esta nueva actitud se traduciría en lo práctico en un poderoso aumento de la capacidad de actuación de la organización, pero además comportaría un progresivo reconocimiento formal de la colaboración de las organizaciones no gubernamentales.

Y, finalmente, la condición de catalán de Mayor, su relación preexistente con Félix Martí y su equipo, sería un elemento que haría desaparecer por completo cualquier dificultad de comprensión, por parte de las más altas instancias de la organización, de las razones de ser, de los objetivos y de las aspiraciones del Centre Unesco de Catalunya.

Los primeros años noventa, pues, fueron para el Centre Unesco de Catalunya años cruciales. Mientras que no menguaba, sino que al contrario aumentaba cada vez más el volumen de las actividades desarrolladas por la entidad, en 1991 la 26ª Conferencia General de la Unesco¹⁰²⁷ aprobaba una pequeña modificación de su tratado constitutivo que cambiará para siempre la suerte del Centre Unesco de Catalunya. Así, se introducían unas “Normas referentes a las relaciones de la Unesco con las Fundaciones y otras Instituciones

¹⁰²⁷ La 26ª Conferencia General se celebró en París del 15 de octubre al 7 de noviembre de 1991.

similares”¹⁰²⁸. Si bien no se trataba ni lejanamente de una puesta en discusión del carácter interestatal de la organización, las nuevas normas preveían la posibilidad de reconocer formalmente las entidades y fundaciones que – por la labor que llevaban a cabo – entretenían relaciones continuativas y concretas con la Unesco. El reconocimiento se otorgaría sobre la base del cumplimiento de condiciones muy específicas y detalladas¹⁰²⁹ y no sería indefinido en el tiempo, sino que se renovaría cada seis años, dependiendo del mantenimiento del cumplimiento de las condiciones.

La norma, evidentemente, estaba pensada para todas aquellas entidades –ONG, fundaciones, asociaciones... etc. – que en muchos casos dentro de los estados miembros, habían materialmente participado en la realización de los proyectos Unesco y estaba orientada a ofrecerles un cauce estable y directo de participación independientemente de las relaciones entre la sede general de París y las distintas comisiones de cooperación estatales. Se trataba, pues, de la normativización de aquella política de ensanchamiento de las bases de la organización y de *desburocratización* que Mayor había preconizado ya desde el principio de su mandato y que tan buenos resultados había empezado a dar.

Pero para el Centre Unesco de Catalunya –que a todos los efectos era una ONG–, aquellas “Normas” representarían la gran oportunidad para obtener finalmente un reconocimiento formal y directo, aunque parcial y sometido a revisión periódica, de la labor de promoción de la cultura catalana en ámbito internacional y de difusión en Catalunya de los valores de la Unesco que estaba realizado ya hace más de un lustro. En otras palabras, representaba la posibilidad de una presencia autónoma y formal de la cultura catalana en la agencia internacional dedicada a la cultura más importante del planeta.

Y, efectivamente, poco más de un año después de la introducción de las “Normas”, en marzo de 1993, el Centre recibiría el reconocimiento formal, pudiendo así sus representantes –no ya dentro de la delegación del estado español, sino como miembros del Centro Unesco de Catalunya– participar como invitados en todas las instancias de gobierno de la organización.

Cuanto había sucedido en 1993 –y sería destinado a repetirse en 1999–, tuvo como primer efecto una consolidación definitiva del prestigio del Centre Unesco en el ámbito internacional, pero además proporcionó las condiciones necesarias para que las

¹⁰²⁸ Irían a integrar el párrafo 4 del art. XI de la Constitución de la Unesco.

¹⁰²⁹ Entre ellas destacaban: “mantener informado al Director General de sus actividades relacionadas con el programa de la Unesco; contribuir a la ejecución de determinadas actividades del programa de la Unesco; invitar a la Unesco a enviar representantes a sus reuniones y a participar en sus actividades relacionadas con el programa de la Organización; presentar al Director General informes periódicos sobre sus actividades, así como sobre el concurso que hayan prestado a la acción de la Unesco”. Párrafo 4 del art. XI de la Constitución de la Unesco.

instituciones autonómicas empezaran, aunque fuera tímidamente, a abrir un debate genuinamente político sobre el carácter de la representación de Catalunya en la Unesco.

Así, justo después del reconocimiento del Centre Unesco, J. Vallvé, comisionado para las actuaciones exteriores de la Generalitat de Catalunya afirmaba en la cámara catalana que “las relaciones exteriores ya no son monopolio del Estado”¹⁰³⁰ y, acto seguido, planteaba formalmente la necesidad de una reforma de la estructura de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco que garantizara la presencia de representantes del ejecutivo autonómico. La salida pública de Vallvé había marcado una diferencia notable con respecto a la tradicional *discreción* con la cual la Generalitat se había aproximado a todo lo que hacía referencia al Centre Unesco. Si, como se vio, la Generalitat había sido desde el principio uno de los valedores principales del proyecto de Martí y de su equipo y había contribuido financieramente a su desarrollo, la naturaleza de oficina técnica independiente reivindicada por el Centre, el hecho de que la prioridad absoluta en materia de política exterior había sido y continuaba siendo Europa, y finalmente un cierto consciente o inconsciente escepticismo con respecto a los márgenes de maniobra que el estado estaría dispuesto a conceder a Catalunya en un ámbito como el de las relaciones con las agencias del sistema de las Naciones Unidas, habían hecho que las cuestiones relativas al Centre Unesco habían sido escasas veces objeto de posicionamientos formales por parte de la administración.

Ahora, la puerta que se había tímidamente y quizás sorprendentemente abierto con las “Normas” de 1993 había al menos parcialmente cambiado las condiciones de partida y casi obligado la Generalitat a tomar cartas en el asunto.

Por otra parte, fueron también las condiciones políticas generales y las relaciones de fuerza existentes las que contribuyeron a que fuera justo en 1993 que por primera vez la Generalitat avanzara propuestas más o menos formales en mérito a la presencia de Catalunya a la Unesco. Los resultados de las elecciones generales del junio de 1993 habían marcado la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSOE y la apertura de un proceso de negociaciones con CiU (y también con el PNV) para la construcción de un pacto de legislatura, y por lo tanto habían abierto para la Generalitat toda una serie de posibilidades hasta entonces consideradas inviables. Todas estas circunstancias, unida al hecho de que ya a finales de 1991 se había creado Centro Unesco en Euskadi¹⁰³¹ –en buena parte auspiciado

¹⁰³⁰ Véase *AVUI*, 29 de abril de 1993.

¹⁰³¹ UNESCO Etxea - Centro UNESCO del País Vasco era y es – así como el Centre Unesco de Catalunya – una Organización No Gubernamental creada en 1991 con el objetivo de divulgar en el ámbito vasco los principios, programas y líneas de acción de la UNESCO. Entre sus objetivos últimos destaca el fomento del

por el Centre Unesco de Catalunya— que también aspiraría con razón a un reconocimiento formal, forzó el gobierno central a abrir un debate sobre la reforma de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco.

Pero la reforma finalmente aprobada por el ejecutivo de González en 1994¹⁰³², se había quedado decididamente lejos de las aspiraciones catalanas.

La reforma había establecido la entrada en Pleno de la Comisión de un vocal por cada autonomía¹⁰³³, pero permitía la presencia de sólo tres representantes autonómicos — elegidos cada dos años por el conjunto de los vocales autonómicos¹⁰³⁴ — en el Consejo Ejecutivo de la Comisión, que era, en definitiva el verdadero órgano de decisión.

La diferencia de planteamientos había resultado ser absoluta: mientras desde Catalunya se había pedido que el gobierno español repensara de manera profunda los mismos presupuestos de sus relaciones con la Unesco, asumiendo finalmente y permanentemente la pluriculturalidad del estado, el ejecutivo central había apostado por una solución poco ambiciosa, confusa, ambigua y centrada sobre la voluntad de dar una respuesta “preventiva” a las posibles demandas *corporativas* de las diferentes administraciones autonómicas.

Los límites de la reforma —incluso por lo que afectaba su supuesta capacidad de generar consenso entre las autonomías— se dejaron ver muy pronto: una larga y tensa discusión impidió, durante más de cuatro años, que fraguara un acuerdo para la elección de las primeras tres administraciones representadas. Sólo en 1998, representantes de las administraciones autonómicas de Andalucía, Aragón y Galicia pudieron tomar parte de los trabajos del Consejo Ejecutivo¹⁰³⁵.

Para el Centre Unesco de Catalunya, pues, la reforma de 1994 se había demostrado un verdadero chasco. Sin embargo, esta circunstancia no comportó un cambio de actitud con respecto a la demanda de una presencia formal de la cultura catalana a la Unesco, fuera ella en los cauces de la representación española o de forma autónoma.

El único cambio inmediato que se pudo apreciar, en este sentido, fue relativo al hecho de que, al menos momentáneamente, la Generalitat volvería a su tradicional discreción y que el

intercambio de información, documentación y experiencias, principalmente de ámbito internacional, con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁰³² Real Decreto 972/1994, 13 de mayo, BOE núm. 141, de 14 de junio de 1994.

¹⁰³³ Art.3.3 RD 972/1994, de 13 de mayo, BOE núm.141, de 14 de junio de 1994.

¹⁰³⁴ Art.4.3 RD 972/1994, de 13 de mayo, BOE núm.141, de 14 de junio de 1994.

¹⁰³⁵ Finalmente, uno de los criterios establecidos para la elección de los representantes autonómicos fue el que siempre figurara entre las tres Comunidades Autónomas representadas una que tuviera lengua cooficial. Véase COMISIÓN NACIONAL ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN CON LA UNESCO: *Memoria de Actividades 1998*, Madrid: 1999, p.4.

peso – ahora sí – integralmente político, de la reivindicación y su más completa estructuración, recaería más directamente sobre el Centre Unesco.

Así, en ocasión de una ceremonia para el cincuentenario de la aprobación del tratado fundacional de la Unesco celebrada al Palau de la Generalitat en noviembre de 1995, Félix Martí denunciaba la marginación de los miembros catalanes en la Comisión Nacional Española y en la Delegación Permanente y reivindicaba contundentemente una solución política para que Catalunya y sus instituciones pudieran ser presentes en la Unesco¹⁰³⁶.

Pero a diferencia de cuanto había ocurrido hasta entonces, cuando la reivindicación había sido casi subterránea - y en las veces en que había salido a la luz, fragmentaria - ahora Martí ponía encima de la mesa, públicamente, tres hipótesis que constituirían a partir de entonces una verdadera plataforma política definida, que se ofrecía no sólo a la coalición de gobierno sino más en general a todas las fuerzas políticas catalanas.

En primer lugar, Martí planteaba la posibilidad de una reforma “a la belga” de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco, que pasaría a ser integrada por cuatro subcomisiones, representativas de las cuatro lenguas y culturas del estado.

En segundo lugar, Martí proponía la posibilidad de constituir Catalunya como “Miembro Asociado” de la Unesco. La figura de miembro asociado, había nacido gracias a una modificación en la constitución introducida en 1951 según la cual podían afiliarse a la Unesco – y tener así todos los derechos otorgados a las delegaciones de los estados – “territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores”¹⁰³⁷. La norma, evidentemente, había sido pensada para todos aquellos territorios coloniales y ex coloniales que gozaban - y en muchos casos todavía gozan - de una soberanía limitada que no incluye las relaciones exteriores. Pero siguiendo la letra de la norma, Catalunya hubiera podido legítimamente aspirar a esta condición de asociación. Sin embargo, otra norma prescribía que en todo caso el territorio que deseara contar con el estatus de “miembro asociado” habría de contar con el consenso de la autoridad – o del estado – que gestionara su política exterior.

Y, finalmente la última propuesta hacía referencia a la posibilidad de construir instrumentos de colaboración con la delegación de Andorra. Sin duda representaba la propuesta más

¹⁰³⁶ Véase *AVUI*, 15 de noviembre de 1995.

¹⁰³⁷ Art. II.3 de la Constitución de la Unesco, según el cual: “Los territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores podrán ser admitidos en calidad de Miembros Asociados por la Conferencia General, por mayoría de los tercios de los miembros presentes y votantes, si esa admisión ha sido solicitada, por cuenta de cada uno de esos territorios o grupo de territorios, por el Estado Miembro o por cualquier autoridad que asuma la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores. La naturaleza y el alcance de los derechos y de las obligaciones de los Miembros Asociados serán determinados por la Conferencia General”.

arriesgada y menos políticamente viable sobre todo por qué necesitaba una alta disponibilidad y un compromiso firme por parte del gobierno andorrano cuya existencia – más allá de declaraciones genéricas de buenas intenciones– no se podía asegurar. Sin embargo, de llevarse a cabo representaría un instrumento de presión de cierta envergadura sobre el estado español en ámbito internacional, ya que habría comportado para éste la necesidad de justificar el por qué la cultura y la lengua minoritaria más importante - desde un punto de vista como mínimo demográfico - presente en sus fronteras necesitara pedir cobijo a otro gobierno estatal para ser presente en ámbito internacional.

Dos de las tres propuestas – la reforma de la Comisión Nacional Española y la obtención, para Catalunya, del estatus de miembro asociado – hacían hincapié en la reivindicación de un cambio de postura importante del gobierno español, aunque en grados diferentes. Si la reforma “a la belga”, aunque finalmente descartada, había sido uno de los elementos presentes en el debate sobre la reforma de 1994, la reivindicación de Catalunya como miembro asociado representaba una absoluta novedad y, en todo caso, planteaba una voluntad de reconocimiento de la pluriculturalidad del estado que parecía por aquel entonces sencillamente impensable.

La tercera era la propuesta más provocativa y a la vez más extrema, porque no obstante su objetivo final era igualmente el de ejercer una presión sobre el estado español para un cambio de postura, la presión se ejercitaría en este caso desde fuera. Esta circunstancia, si podía tener una ventaja evidente en términos de rentabilidad política a corto plazo, podría provocar serios problemas diplomáticos. Y un posible accidente diplomático, hubiera podido provocar un enfriamiento del entusiasmo demostrado hacia el Centre Unesco de Catalunya por parte de la Secretaría General y ser, en definitiva, perjudicial para el objetivo final. Por lo tanto, no obstante la propuesta permanecerá encima de la mesa prácticamente hasta nuestros días, ésta parece deberse leer como más como una provocación simbólica que como propuesta concreta.

Las tres propuestas, sin embargo, no obstante sus diferencias – de alcance y de tono -, tenían un elemento central en común: la necesidad de abrir una segunda etapa en la historia de la reivindicación de la presencia de la cultura catalana en la Unesco.

La primera fase había sido caracterizada por la construcción de los instrumentos técnicos necesarios para relacionarse con la Unesco y por la consolidación de un cierto prestigio internacional de la experiencia catalana, y había desembocado en el máximo de las relaciones formales que se habían podido conseguir a partir de una voluntad política del Centre y de la organización de París. La segunda fase presupondría un compromiso más

activo por parte de la Generalitat y sobre todo del estado español con tal de superar el artificio técnico-legal representado por la constitución del Centre Unesco en ONG y avanzar hacia la construcción de instrumentos de representación y participación más institucionales.

Sin embargo, la respuesta del gobierno central, aunque fuera de manera indirecta, no se hizo esperar. No sólo no se volvió a reabrir el debate sobre la composición de la Comisión Nacional Española, sino que, significativamente, no hubo ningún tipo de autocrítica por el hecho de que en la delegación enviada por el estado español a la 28ª conferencia general a finales de 1995, no figuraban ni un catalán, ni un vasco ni un gallego.

Y por lo que hacía referencia a la Generalitat, no obstante más de 200 intelectuales catalanes hubieran pedido con un manifiesto que Catalunya fuera admitida como miembro asociado a la Unesco¹⁰³⁸, su apoyo había vuelto a la discreción tradicional, no pronunciándose directamente ninguno de los representantes del Govern.

Por lo tanto, el salto cualitativo propuesto por Martí en su intervención del cincuentenario no pareció tener efectos inmediatos sobre el mundo de la política, ni catalana ni tampoco española.

Sin embargo pero había representado el primer intento de evidenciar de manera clara y pública la necesidad de que, más allá de la actividad que diariamente a lo largo de los años el Centre Unesco había realizado, quedaba una cuestión política importante y pendiente de resolución que la organización encabezada por Martí no podía solucionar sólo con sus fuerzas.

Así, después del clamor que habían provocado las declaraciones de su director, entre 1995 y 1996, el Centre Unesco volvía a sus actividades. Mientras se consolidaba la experiencia de las escuelas y de las cátedras Unesco y se desarrollaban en Catalunya la práctica totalidad de los proyectos que la organización había planteado a nivel internacional, uno de los colaboradores más jóvenes y destacados del Centre – el actual parlamentario europeo de Iniciativa per Catalunya Raül Romeva – sería elegido por la Unesco para integrar la delegación que esta organización enviaba en Bosnia. Por las mismas fechas, Félix Martí destacaba por su labor de impulsor dentro de la organización del programa Linguapax que, poco después, se formalizaría como Comité Consultivo de las Lenguas de la Unesco,

¹⁰³⁸ El manifiesto, que pedía la condición de miembros asociados también para Euskadi y Galicia, fue enviado, en forma de carta, a Javier Solana. Véase *AVUI*, 3 de diciembre de 1995.

consiguiendo así llevar a trabajar el conjunto de la organización sobre un tema que desde siempre había sido uno de los más tratados por la entidad catalana¹⁰³⁹.

Las elecciones de 1996 y el acuerdo de legislatura entre CiU y el PP, volvieron a plantear las condiciones para que desde la Generalitat volviera a retomar la iniciativa para una modificación del marco institucional y normativo de la representación de Catalunya – y de las otras nacionalidades históricas – en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco y en la delegaciones que, en nombre del estado, participaban a todas las actividades deliberativas de la organización¹⁰⁴⁰.

En concreto, a principio de 1998, sería justamente el President Pujol que discutiría con Mariano Rajoy la cuestión, en el marco de una de las reuniones de seguimiento del pacto¹⁰⁴¹.

Las respuestas del ejecutivo *popular* fueron primero evasivas, después genéricas, y, finalmente, substancialmente negativas. El gobierno central se empeñaría en “representar a las autonomías delante de la Unesco” pero se opondría a que éstas pudieran designar representantes para integrar a las delegaciones estatales¹⁰⁴². La prueba definitiva de la poca receptividad del ejecutivo de José María Aznar con respecto al tema –no obstante todavía se trataba de un ejecutivo que dependía de los votos de CiU– se manifestó pocos meses después, cuando la mayoría popular votó en contra de una propuesta formal de los nacionalistas catalanes que preconizaba una profunda reforma de la presencia de las autonomías en la Comisión Nacional de Cooperación¹⁰⁴³.

Pero quizás el episodio conflictivo más grave vivido por el centre Unesco y la Generalitat por un lado y el ejecutivo de Aznar por el otro ocurrió en la primavera de 1999, cuando Félix Martí tuvo que recurrir al respaldo de la delegación finlandés para poder integrarse en aquel Comité Consultivo de las Lenguas que él mismo había propiciado y que ahora recibía los crismas de la oficialidad por parte de la organización¹⁰⁴⁴.

¹⁰³⁹ Entre las iniciativas internacionales llevadas a cabo por el Centre en este campo, destacan el “Seminari Internacional dels drets culturals dels Pobles Europeus”, celebrado en Girona en 1991 y el “Seminari dels drets culturals dels pobles en les estructures europees”, celebrado en Manresa dos años más tarde.

¹⁰⁴⁰ De hecho, la reivindicación – aunque de manera genérica y en cierto modo, tangencial – ya aparecía en el programa electoral de CiU, en el cual se afirmaba: “En el ámbito cultural CiU continuará apoyando la Europa de las culturas, poniendo especial atención en todo lo que se refiere a la difusión de la cultura y a los medios de comunicación. CiU promoverá la presencia de representantes catalanes, vascos y gallegos en la UNESCO”. Véase CiU: *Para que Catalunya sea clave. Programa de gobierno 1996-2000*, Barcelona: 1996 p.339. Archivo CEHI-Pavelló de la República.

¹⁰⁴¹ Véase *AVUI*, 2 de febrero de 1998.

¹⁰⁴² Véase *AVUI*, 9 de marzo 1998.

¹⁰⁴³ Véase *El Periódico*, 17 de septiembre de 1998.

¹⁰⁴⁴ En el proceso de elección de cualquier miembro de los diferentes comités y consejos que componen la estructura ejecutiva de la Unesco, las candidaturas tienen que ser avanzadas por los estados miembros. El estado español, no obstante Martí fuera ciudadano español y presidente del Comité de Lenguas en su etapa informal, decidió no presentar la candidatura para su inclusión en el nuevo órgano. Por toda respuesta Martí

En Catalunya, la indignación por la falta de respaldo del gobierno español, fue amplia y compartida no sólo por la práctica totalidad de las fuerzas políticas sino también por una buena parte de la opinión pública.

Las cuestiones relativas al Centre Unesco, a su director y, más en general, a la presencia de Catalunya en la prestigiosa agencia de las Naciones Unidas, ocuparon durante algunos días las primeras páginas y los titulares de importantes diarios del país¹⁰⁴⁵. Y a la indignación aparecida en los medios de comunicación siguieron dos iniciativas concretas y paralelas.

En primer lugar, varias organizaciones de la sociedad civil catalana – y, entre ellas el Centre Unesco – auspiciaron primero una campaña de protesta en contra del Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno popular, Abel Matutes¹⁰⁴⁶, y después redactaron un manifiesto para reclamar la presencia de Catalunya a la Unesco, que fue firmado por más de 600 personalidades de la vida, social, cultural y económica del país¹⁰⁴⁷. Las dos campañas culminaron en un acto celebrado en el Paraninfo de la Universitat de Barcelona a finales de septiembre y tuvieron como resultado la creación de una *Comissió Catalana de Relacions amb la Unesco*, integrada por 54 intelectuales¹⁰⁴⁸. La Comissió, aunque evidentemente no podía tener ninguna atribución oficial, tuvo como objetivos mantener alta la movilización de un sector de la opinión pública catalana en torno al problema y constituirse como elemento de presión con respecto a los organismos Unesco del estado español.

En segundo lugar, también la Generalitat intervendrá en la polémica. Aunque no respaldó de manera directa las campañas de los intelectuales y del Centre Unesco, por un lado intentó hacer saber toda su desaprobación al gobierno por cuanto había sucedido con el *afer Martí* recordando que CiU tenía, en esos momentos, las llaves de la gobernabilidad en España¹⁰⁴⁹; y, por el otro, el mismo Pujol tomó la decisión de establecer contactos directos con Mayor Zaragoza¹⁰⁵⁰. La plataforma de reivindicaciones con la cual el President llegaría a París a principio de julio de 1999, era substancialmente la misma que el centre Unesco había indicado a partir de 1995 y que, de manera indirecta, la coalición nacionalista había

activó sus contactos personales con la delegación islandesa y llegó un acuerdo según el cual sería Islandia a presentar su candidatura. Esta circunstancia hizo posible su elección. En septiembre Martí sería elegido finalmente, a la unanimidad, presidente del Comité Consultivo de Lenguas de la Unesco. Entrevista a Félix Martí, 21 de diciembre de 2004 y *AVUI*, 15 de septiembre de 1999.

¹⁰⁴⁵ Véase, en especial, el artículo de I. Clara Simó "Espanya veta Catalunya" y el editorial "Exclusió" aparecidos en *AVUI*, 30 de marzo de 1999.

¹⁰⁴⁶ La campaña se substanció en el envío masivo de postales reivindicativas: el ministro recibió en menos de dos meses más de 50000 postales. Véase *AVUI*, 14 de mayo de 1999.

¹⁰⁴⁷ Las listas de adhesión fueron publicadas por los mayores diarios del país. Véase *La Vanguardia*, *El Periódico* y *AVUI* de 20 de septiembre de 1999. Resulta interesante destacar que sólo figuran tres nombres de políticos en la larga lista: Xavier Trias y Jordi Xuclà de CiU y Jordi Guilot, de IC-V.

¹⁰⁴⁸ Véase *AVUI*, 23 de septiembre de 1999.

¹⁰⁴⁹ Véase *El País*, 4 de julio de 1999.

¹⁰⁵⁰ Véase *AVUI*, 4 y 6 de julio de 1999.

ido asumiendo: colaboración con Andorra; subdelegación Catalana o Catalunya miembro asociado. A las ya famosas tres hipótesis avanzadas por Martí cuatro años antes, ahora el President añadiría también una cuarta: la posibilidad de establecer una cuota fija de representantes catalanes – nombrados por la Generalitat – en las delegaciones estatales.

Mayor Zaragoza se demostró altamente receptivo a las propuestas catalanas y así lo declaraba a la prensa interrogado sobre los contenidos de la entrevista que había tenido con Pujol. Sin embargo, pero, hacía saber también que no obstante la dirección general de la Unesco veía con buenos ojos una presencia autónoma de Catalunya en la organización, la cuestión sólo se podía solucionar a partir de un acuerdo entre los ejecutivos español y catalán ya que, - desde un punto de vista legal - incluso en el caso en que Catalunya quisiera constituirse como miembro asociado, debía tener el respaldo del estado español.

Pero en lo que quedaba de legislatura, el pacto entre la Generalitat y el ejecutivo popular no se produjo. Y si después de la victoria por mayoría absoluta del PP en el marzo de 2000 hubo alguna conversación al respecto entre el entonces ministro Piqué y representantes de CiU¹⁰⁵¹, la progresiva radicalización del ejecutivo de José María Aznar, hizo que la cuestión – al menos desde un punto de vista político – quedara prácticamente *congelada* durante más de cuatro años.

Los escenarios abiertos con la inesperada victoria socialista el 14 de marzo de 2004 son evidentemente demasiado recientes para poder hacer un análisis. Lo que quizás vale la pena subrayar aquí es el hecho de que el grupo parlamentario de ERC en las Cortes ha incluido la búsqueda de vías de representación de Catalunya - y de sus instituciones – en la Unesco entre las condiciones para negociar un pacto que permita a los socialistas españoles de gobernar sin sobresaltos hasta el final de actual legislatura.

Pero si la vertiente genuinamente política, partidista e institucional de la cuestión sufrió entre 2000 y 2004 un retraso generalizado, lo mismo no se puede afirmar en cuanto al dinamismo demostrado en el periodo considerado por el Centre Unesco.

Coorganizador crítico del Fòrum de les Cultures de Barcelona 2004 y finalmente responsable de todas las iniciativas del Fòrum dedicadas al diálogo interreligioso, en 2002 el Centre unía a sus ya numerosos reconocimientos internacionales la entrada como miembro con estatuto consultivo en el ECOSOC, el consejo económico y social de las Naciones Unidas. Actualmente, además, está llevando a cabo una nueva campaña para el reconocimiento de Catalunya como miembro asociado a la Unesco.

¹⁰⁵¹ Véase *El Periódico*, 22 de junio de 2000.

Concluyendo y intentando hacer un primer balance, se puede decir que la política de relaciones con la Unesco, guarda diferencias más que significativas con respecto a todas las otras políticas de proyección exterior que la Generalitat presidida por Jordi Pujol ha desarrollado a lo largo de los 23 años de gobierno nacionalista.

La primera diferencia – por otra parte ya ampliamente recordada – es relativa al ámbito de actuación: el respaldo de la Generalitat que permite la creación y la supervivencia del Centre Unesco de Catalunya, es – con la única excepción de algún acuerdo bilateral – el único compromiso político y presupuestario constante adquirido por el ejecutivo autonómico en materia de política exterior fuera de las fronteras continentales.

Pero quizás la diferencia más importante atañe al hecho de que las políticas de relación con la Unesco fueron en todo momento políticas indirectas ya que, como se vio, la iniciativa de la creación del Centre Unesco no partió de la administración sino que fue el resultado del compromiso de varios sectores de la sociedad civil catalana. Esta circunstancia llevó consigo consecuencias importantes, las más significativas de las cuales quizás sean la falta de un marco normativo que institucionalice el Centre Unesco y el menor compromiso político y financiero de las instituciones autonómicas

Subvenciones de la Generalitat de Catalunya (Departament de Presidència) al Patronat Català Pro Europa y al Centre UNESCO de Catalunya (1986-2003). En pesetas y euros.

Año	Patronat Català Pro Europa	Centre Unesco de Catalunya
1986	122.000.000	25.000.000
1987	122.000.000	25.000.000
1988	122.000.000	30.000.000
1989	140.000.000	50.000.000
1990	210.651.236	50.000.000
1991	252.723.333	60.000.000
1992	320.000.000	63.000.000
1993	345.000.000	63.000.000
1994	276.000.000	50.400.000
1995	242.882.492	44.352.000
1996	242.882.492	90.352.000
1997	347.800.000	80.000.000
1998	337.366.000	94.500.000
1999	342.266.000	94.500.000
2000	458.266.000	94.500.000 ¹⁰⁵²
2001	458.266.000	94.500.000
2002	3645726,29€ (606.503.025)	631062,71€ (104.983.600)
2003	3929640,00€ (653.735.000)	631063,00€ (105.000.000)

Fuente: Departament d'Economia i Finances: *Pressupost de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats autònomes* 1986-2003.

¹⁰⁵² A partir del año 2001, las subvenciones al Centre UNESCO de Catalunya figuraron en el presupuesto del Departament de Governació, Secretaria General.

Esto —como ya se ha recordado— posiblemente se debió a una cuestión de prioridades políticas y a una cierta poca confianza por parte de sectores importantes de la administración en mérito a la viabilidad de un experimento político y organizativo como el Centre Unesco. En otras palabras, la disparidad de tratamiento dispensada por la Generalitat al PCPE y al Centre Unesco, tuvo sus raíces en una falta de convicción de una parte del ejecutivo en mérito a las posibilidades que una ONG pudiera realmente ser la plataforma de partida de una presencia catalana en una agencia de las Naciones Unidas. Sin embargo, el menor *entusiasmo presupuestario* posiblemente tenga también una justificación más directamente política: para la administración quizás resultaba menos *rentable* destinar cantidades importantes de subvenciones a un organismo que en definitiva no había nacido de una decisión del ejecutivo, y por lo tanto, era políticamente poco controlable. Sin querer entrar a fondo en una medición de la rentabilidad y del control que sería en todo caso engañosa, quizás valga la pena destacar que si bien los conflictos políticos entre el equipo directivo del Centre Unesco y el ejecutivo autonómico fueron prácticamente inexistentes, éste, por la diversidad de la procedencia política de sus integrantes, no podía ser adscrito en su totalidad —ni siquiera informalmente— a las posiciones de la coalición nacionalista.

Pero por otra parte, la independencia política con la cual el Centre Unesco ha podido contar —por elección o por necesidad— ha sido posiblemente la clave de su éxito. Las relaciones políticas laxas —o, si se quiere, meramente fiduciarias¹⁰⁵³— con el poder político, le han permitido mantener y desarrollar a lo largo de los años una estructura ágil y dinámica, unos profesionales entregados, competentes y reconocidos y una capacidad de adaptación extremadamente más difícil de encontrar en una estructura administrativa que responde a precisos intereses de un ejecutivo determinado. Es más, hizo posible que la apuesta para una presencia catalana en la Unesco por construir a partir de la experiencia del Centre creado en 1984 sea, hoy por hoy, una reivindicación compartida por un amplio y transversal abanico de personalidades y de fuerzas políticas.

¹⁰⁵³ En este sentido, resultan significativas las palabras pronunciadas por Félix Martí en un pasaje de su discurso de despedida, el 5 de febrero de 2003: "(...)També hem pogut gaudir d'un entorn polític i social molt favorable. Han cregut en la importància del Centre Unesco de Catalunya la Generalitat, el seu President i els successius secretaris generals, així com el conjunt de les forces polítiques catalanes". *Text de la intervenció de Félix Martí en l'acte de reconeixement organitzat, el 5 de febrer del 2003, amb motiu de la seva jubilació com a director del Centre UNESCO de Catalunya*. Archivo Centre Unesco de Catalunya, Barcelona.

Conclusiones

El análisis llevado a cabo a lo largo de las páginas que preceden sugiere una respuesta aparentemente simple a la pregunta fundamental que se planteaba al final de la introducción: la coalición nacionalista Convergencia i Unió ha sido la fuerza política hegemónica y determinante en el proceso de desarrollo del autogobierno catalán después del franquismo porque ha conseguido ser, al menos en una parte importante de su largo mandato, y al menos para una parte significativa de los ciudadanos catalanes, una fuerza política nacional, antes que nacionalista.

La distinción semántica entre partido nacional y partido nacionalista —palabra que, por otra parte, nunca los dirigentes de CiU quisieron que se incorporara a sus siglas—, por muy breve que sea la desinencia que distingue los dos calificativos, reviste para el caso que aquí se está considerando una importancia fundamental.

Por fuerza política nacional, en este marco, se entiende una opción política capaz de imponerse electoralmente con una cierta continuidad y de liderar y sintetizar, en su acción de gobierno, los distintos intereses presentes en la sociedad, más allá de las divisiones ideológicas tradicionales. De constituirse, en las relaciones políticas externas, como representación autorizada de los intereses generales de los ciudadanos. De modular espacios y modelos de gestión de la cosa pública substancialmente autónomos, diferenciados y compartidos por los distintos sectores sociales. Incluso, de crear formas y prácticas de visualización de la identidad nacional —tanto con respecto a la propia sociedad como con respecto al exterior— substancialmente inéditas en el campo de las relaciones políticas e institucionales. En otras palabras, de consolidar y desarrollar a partir de una acción de gobierno, una concreción social y políticamente viable de la identidad nacional catalana a finales del siglo XX fuera de los marcos tradicionales en los cuales las naciones se expresan políticamente, o sea los estados.

Sin embargo, como se ha intentado exponer en esta tesis, la condición de partido nacional de CiU no ha sido inmutable a lo largo de los años, sino el resultado de la acción combinada en el tiempo de la voluntad política demostrada por sus dirigentes, de la acción de los otros grupos políticos catalanes y de los procesos vividos en el período considerado por la sociedad y por el sistema político catalán, español y europeo.

Así, el análisis sugiere una propuesta de periodización que evidencia tres fases bien distintas en las vicisitudes políticas y electorales del nacionalismo moderado de CiU, que corresponden a tres fases distintas del desarrollo del autogobierno hasta prácticamente nuestros días.

Una primera fase abarcaría los tres primeros años de gobierno nacionalista y concluiría con la polémica asociada a la discusión, a la aprobación y a la definitiva anulación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Sintéticamente, se podría definir como la etapa de la primera consolidación del autogobierno, en la cual un ejecutivo nacionalista substancialmente débil desde un punto de vista parlamentario, compagina en su acción un acusado dinamismo y una destacada disponibilidad a la concertación con las otras fuerzas políticas. Se trata, en este sentido, por encima de todo, de una fase todavía impregnada de la lógica unitaria propia del proceso constituyente y estatutario. En esta etapa, la coalición nacionalista, mientras define las prioridades políticas del proceso de reconstrucción nacional e institucional (la reclamación de las competencias, la consolidación de la Generalitat, la construcción de la administración y la recuperación de la lengua especialmente), consigue valorizar y capitalizar amplios espacios de decisión compartidos. Esta actitud ambiciosa pero a la vez realista del primer ejecutivo de Jordi Pujol, unida a procesos de modificación importantes tanto en el cuadro político español como catalán, sentaría las bases para la definitiva afirmación política y electoral del nacionalismo moderado.

Algunas consideraciones de fondo, basadas en el análisis llevado a cabo a lo largo de las páginas que preceden, ayudan a explicar los pasajes fundamentales de este proceso. En este sentido, quizás haga falta hacer un paso atrás y recordar, como se ha intentado evidenciar en el primer capítulo de esta tesis, que el nacionalismo catalán que después confluirá en la coalición CiU era, a finales de los años 70, la tercera fuerza política catalana, por detrás de socialistas y comunistas. Su participación en la definición de los presupuestos legales que definirían el marco dentro del cual sería posible reconstruir el autogobierno fue evidentemente significativa pero sin llegar a ser nunca hegemónica. Y si en el caso del proceso constituyente los diputados encabezados por Jordi Pujol pudieron contar con la presencia en la ponencia redactora de la nueva Carta Magna de uno de sus representantes más destacados, Miquel Roca, en el caso de la discusión estatutaria, la mayoría izquierdista de la Asamblea de Parlamentarios —a la cual en algún caso se habían añadido los votos centristas— había derrotado en más de una votación los planteamientos nacionalistas.

Como se vio, fue así en temas de importancia destacada, como en el caso del sistema de financiación —los representantes nacionalistas habían planteado reiteradamente sus preferencias por un sistema de concierto económico— o, por ejemplo, en el caso de algunos temas relativos a la lengua, cuando, sin fortuna, los representantes nacionalistas

propugnaron la inclusión de una norma que estableciera un deber generalizado de conocimiento de la lengua catalana.

Sin embargo, contra todos los pronósticos, menos de un año después de unas elecciones generales de 1979 que confirmaron esencialmente las tendencias manifestadas a lo largo de las consultas anteriores –tanto legislativas como municipales–, los ciudadanos catalanes confiaron a la coalición encabezada por Jordi Pujol el cometido de hacer realidad las aspiraciones de autogobierno cristalizadas sólo poco meses antes en el estatuto de autonomía.

Las razones de esa victoria parecen muchas y de distinto orden, como ya se dijo a lo largo del segundo capítulo de este trabajo. La baja participación de una parte del electorado de procedencia inmigrante y de simpatía socialista, las indecisiones del PSC con respecto a las alianzas, la campaña antimarxista de los poderes fácticos, entre otros, parecen factores de relevancia destacada. Pero, sobre todo, en la base de aquella victoria parece estar la capacidad demostrada por CiU de hacer calar en una parte importante del electorado el mensaje de que la coalición nacionalista sería la fuerza posiblemente más adecuada para liderar la reconstrucción nacional de Catalunya después de la dictadura. Para decirlo de una manera gráfica, CiU fue capaz de hacer valer delante de una parte significativa de aquel electorado que hasta entonces le había considerado una entre las muchas opciones nacionales, aquella famosa equivalencia que, en los primeros años sesenta, después de los *fets del Palau*, había aparecido en los muros de los pueblos catalanes: “Pujol=Catalunya”. O, en otras palabras, “CiU=partido de Catalunya”.

En la campaña de las elecciones de 1980, en la mente de los dirigentes nacionalistas el objetivo de transformarse en una fuerza central, imprescindible para cualquier proyecto de gobierno en el tablero político catalán –el famoso *pal de paller*– aparece ya con una claridad meridiana. De la misma manera, después de la victoria, parece evidente la conciencia de los límites del margen de maniobra que los resultados –y una situación política en la cual todos los grandes partidos catalanes habían hecho de la reconstrucción nacional un eje privilegiado de su acción–, habían asignado a aquella primera experiencia de gobierno. Aquí estriba uno de los primeros aciertos políticos de la coalición nacionalista en su estrategia para transformarse en el partido determinante, inseparable del mismo proceso de reconstrucción del autogobierno: la capacidad de comprender que, dadas las circunstancias políticas y parlamentarias, la primera legislatura inicial sólo podía ser una legislatura extraordinaria, de alguna forma palingenésica y, por lo tanto, necesitada de importantes espacios de actuación compartida.

En este cuadro se tiene que leer la oferta de participación en el nuevo gobierno hecha justo después de las elecciones al PSC. La negativa de los socialistas catalanes, derivada justamente —como después sus mismos dirigentes declararon—, de la incapacidad de captar el carácter constituyente de aquella primera experiencia de gobierno, produjo una primera aceleración en la progresiva consolidación de CiU como eje principal de todo el sistema político catalán. Sin embargo, pese a que la elección del PSC dejó a la fuerza política liderada por Jordi Pujol un espacio político significativamente mayor que la fuerza electoral y parlamentaria de la que CiU disponía, ésta circunstancia no cambió el planteamiento general con el cual los nacionalistas encararon esta primera fase: iniciativa en todo lo que atañía a la dimensión ejecutiva, con todo lo que esto conllevaría en términos de fijación de la agenda política, y concertación en los temas centrales de la construcción del autogobierno.

La prueba más fehaciente de lo que aquí se afirma quizás esté representada por el debate sobre la *Llei de Normalització Lingüística a Catalunya*. La decisión de atacar lo más rápidamente posible, en contra del parecer del mayor partido de la oposición, el problema de la recuperación de la lengua catalana a través de una normativa de carácter general —piénsese en que los trámites para la redacción de la ley empezaron incluso antes de que se aprobara el reglamento del Parlament— responde sin duda alguna a una determinación clara del nuevo ejecutivo de demostrar, no obstante su debilidad parlamentaria, querer y saber ejercer hasta el final su función de impulso político. Pero pese a que CiU se presentaría a la discusión con un texto propio —que recogía, por ejemplo, la elección en favor de una doble red escolar y el establecimiento de sanciones para los infractores de la ley—, a lo largo del debate el gobierno acabó por abandonar del todo sus postulados iniciales ante la evidencia de que éstos eran insuficientes para la creación de un consenso amplio. Finalmente, el modelo de normalización lingüística inaugurado a partir de la ley de 1983 —y en particular el modelo lingüístico escolar de red única— debe sus ejes fundamentales a los planteamientos de las fuerzas de izquierdas, y en particular del PSUC. Si bien la mediación se debió evidentemente en su momento a motivos de aritmética parlamentaria, el modelo resultante de aquella mediación, unánimemente consensuado, fue adoptado sin reservas por la coalición nacionalista con la convicción de que en un tema de tanta envergadura para el propio futuro de un país que aspiraba a reconstruirse, la fuerza que aspiraba a consolidarse como mayoritaria, intérprete de los intereses globales del país, no podía y sobre todo no debía prescindir de un consenso político cuantitativamente y, más aún, cualitativamente amplio. A la misma lógica se deben imputar las actuaciones iniciales en materia sanitaria.

Las primeras medidas adoptadas por el gabinete recién constituido, si bien ya apuntaban a una voluntad decidida por parte del ejecutivo de liderar la construcción de un modelo de sanidad pública original y diferenciado, al mismo tiempo recogían el trabajo hecho durante la etapa preautonómica por el gobierno unitario y, en particular por el Conseller de Sanitat, el comunista Ramón Espasa.

Esta orientación de impulso y concertación de la coalición de gobierno obtuvo pronto sus frutos: entre 1980 y 1982, el ejecutivo se pudo beneficiar de una estabilidad política mucho más sólida de cuanto su precaria y contradictoria mayoría parlamentaria podía garantizarle y, sobre todo, de la posibilidad de capitalizar políticamente un esfuerzo que a todas luces era fruto del concurso de todas las fuerzas políticas y, en más de un caso, especialmente de aquellas que se situaban en la oposición. En este sentido, basta con pensar en la fuerza con la cual el ejecutivo se presentó a las negociaciones con el gobierno central para las transferencias, derivada del hecho de que las votaciones de la parte catalana de la *comissió mixta* tuvieron todas resultado unánime y favorable. O en el margen de maniobra con el cual, en 1982, el ejecutivo pudo poner en marcha el proyecto de los medios de comunicación autonómicos. Aunque representara en su momento una iniciativa como mínimo a-legal, ésta pudo contar, para su financiación, con el respaldo unánime de todos los grupos parlamentarios.

Sin embargo, en el camino que la llevaría a ostentar una hegemonía política, cultural y electoral sin precedentes, destinada a marcar profundamente los propios fundamentos de la realidad política y institucional de la Catalunya actual, la coalición nacionalista se benefició de una serie de factores independientes de su voluntad y de su acción, que tienen que ver con las profundas mutaciones que entre 1982 y 1984 vive el conjunto del sistema político catalán y español.

En este sentido, si la implosión que a partir de 1981 sufrió el partido de los comunistas catalanes y la progresiva debilitación de una ERC sin un proyecto político propio —que cada vez más parecía subsidiaria del proyecto nacionalista mayoritario— ya habían ensanchado virtualmente las posibilidades de expansión de éste último, fue sin duda el trauma representado por los efectos del 23-F y de la LOAPA el que marcó un cambio de fase definitivo.

Con las primeras señales de lo que serían los pactos autonómicos sellados en julio de 1981 por el PSOE y el gobierno de UCD, empezaba el verdadero drama político de un PSC que por voluntad o por omisión, cambiaría a tal punto su perfil y sus prioridades políticas iniciales que acabaría por redibujar completamente el escenario político catalán.

Los hechos, en este sentido, son notorios: la presentación del proyecto de ley de la LOAPA en otoño de 1981, la sufrida decisión de la ejecutiva del PSC de presentar pocas pero significativas enmiendas, la negativa de importantes dirigentes parlamentarios de este partido de presentarlas en aula, las presiones del PSOE, los peligros reales o presuntos de escisiones, finalmente, la decisión de retirar las enmiendas y la ausencia de los representantes socialistas en las movilizaciones anti-LOAPA que ocuparon gran parte de la agenda política catalana a lo largo de todo el 1982.

La *abdicación catalanista* que el PSC había protagonizado a lo largo de 1982 —y que se consolidó definitivamente con la pérdida del grupo parlamentario propio en Madrid que el PSOE no supo, o no quiso, evitar— había dejado a CiU un enorme espacio político libre. No se trataba precisamente, o únicamente, de un espacio nacionalista. Más sencillamente, se trataba de un espacio nacional. En concreto, de aquel espacio de desarrollo nacional que había encontrado su concreción jurídica en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. La LOAPA —como después demostró la Sentencia del Tribunal Constitucional que la anuló— había representado un intento encubierto de modificar la Constitución y los estatutos de autonomías como resultado de las presiones, directas o indirectas, de los sectores más contrarios a la democracia y al reconocimiento de la pluralidad nacional del estado español. Había sido el intento de socavar aquellas normas del juego que —en el caso de Catalunya— habían sido el fruto del trabajo de todas las fuerzas políticas y en primer lugar —en tanto que partido catalán con más representación en las Cortes— de los mismos socialistas catalanes. Por esta razón la inhibición socialista fue vivida como una verdadera traición, como una omisión de socorro injustificable en un momento en que lo que estaba en juego no era ya la elección entre diferentes tipos de desarrollo del autogobierno, sino la misma posibilidad de la existencia de una concreción política de la identidad colectiva catalana tal y como —con el acuerdo también del PSC— había quedado recogido en la Constitución y en el Estatut sólo pocos meses antes.

Las elecciones legislativas de octubre de 1982 habían significado un resultado positivo sin precedentes del PSC y habían permitido el acceso de representantes del socialismo catalán a importantes carteras ministeriales. Pero justo en aquellos mismos meses, la inhibición demostrada por el PSC a lo largo de la polémica acerca de la LOAPA había puesto de manifiesto, en hechos, la ausencia de un proyecto socialista creíble no sólo para el desarrollo del autogobierno sino incluso para la defensa de sus propios presupuestos políticos y legales.

Es en este marco de ausencias —no se entrará aquí a valorar si justificadas o no— que la presencia firme de los nacionalistas catalanes en la defensa de las instituciones autonómicas, unida a la debilitación del PSUC y de ERC, se transformará progresivamente en una hegemonía, hasta revertir de manera sonora y inapelable en la mayoría absoluta conquistada por CiU en 1984.

A partir de entonces se entraría en una segunda fase, que se prolongaría a lo largo de toda la década siguiente y que se caracterizaría por la fortaleza electoral y parlamentaria —tanto en Barcelona como en Madrid— de la coalición nacionalista. En Barcelona esto significó el desarrollo de una acción de gobierno dinámica y determinada, orientada a hacer una lectura ambiciosa y sin complejos del estatuto de 1979. En Madrid, especialmente después del fracaso de la operación reformista y del paralelo éxito nacionalista en las elecciones legislativas de 1986 —que significó la imposibilidad de organizar, desde Catalunya, un espacio político centrista y autonomista, a nivel estatal, capaz de romper una preeminencia socialista que parecía inquebrantable— se tradujo en un esquema de intervención en la política estatal en el cual los diputados nacionalistas en las Cortes se encargaron de asumir buena parte de la representación de los intereses catalanes en las relaciones políticas y parlamentarias con el gobierno central.

Con las elecciones de 1984 y de 1986 se había perfeccionado aritméticamente aquella aspiración de los nacionalistas catalanes de ser, por encima de todo, el “partido de Catalunya”.

Sin embargo, en la situación política de mediados de los años 80 aumentaría también drásticamente la responsabilidad de CiU como garante político de la construcción del autogobierno en sus fases más delicadas, cuando —pese a la derogación de la LOAPA— se hizo cada vez más evidente que la construcción del autogobierno necesitaría, más allá de la letra del Estatuto y de la Constitución, una extremada fortaleza y capacidad de iniciativa en Barcelona y una habilidad destacada en saber sortear y aprovechar con inteligencia los equilibrios de fuerza en Madrid.

En otras palabras, la falta de alternativas políticas creíbles en el escenario político autonómico —y, por lo tanto, nacional—, así como la circunstancia de que en Madrid CiU sería el único grupo político catalán que explícitamente asumía como elemento fundamental de su actuación la defensa de los intereses catalanes, a la vez que dejaba a la coalición liderada por Jordi Pujol un enorme espacio de maniobra, le cargaba la responsabilidad de conseguir hacer una síntesis viable entre las prioridades propias de una parte política —por muy mayoritaria que fuera—, las aspiraciones generales de la sociedad

catalana en toda su complejidad, y los vínculos y los límites impuestos por las circunstancias políticas generales.

Y, en este sentido, la responsabilidad fue asumida por la coalición nacionalista en toda su envergadura. Se puede afirmar que el papel central de iniciativa que las circunstancias políticas habían confiado al nacionalismo de CiU —tanto en Barcelona como en Madrid—, sería interpretado de manera substancialmente exitosa, siempre que se mantuviera fiel a su orientación comprensiva.

El análisis llevado a cabo a lo largo de las páginas que preceden, aunque con una excepción importante y grávida de consecuencias, parece sustentar dicha afirmación. En el campo quizás más espinoso y a la vez más importante, el de la normalización lingüística, los hechos analizados dan cuenta de una incansable, meticulosa y ambiciosa iniciativa del ejecutivo en querer priorizar una acción lo más incisiva posible en favor de la recuperación de la lengua. Pero al mismo tiempo, dan noticia de una capacidad más que notable de hacer una interpretación ejecutiva de las bases legales establecidas con el consenso de todo el parlamento extremadamente atenta a la necesidad de poder contar con un compromiso real no sólo de las otras fuerzas políticas, sino de los más diversos sectores sociales. Se tuvo una prueba elocuente de ello, así como se ha intentado evidenciar en el quinto capítulo de esta tesis, durante el desarrollo de la polémica sobre el modelo lingüístico escolar vivida entre 1993 y 1994. En ese caso concreto, lo que se estaba poniendo en discusión por parte de la derecha española y de su entorno mediático no era ya los contenidos de una normativa que había sido aprobada por unanimidad, sino la interpretación y la aplicación que de aquella normativa habían hecho los sucesivos gobiernos de Jordi Pujol. La falta de una movilización real entre los profesionales de la escuela y de las asociaciones representativas de las componentes escolares, así como la defensa cerrada de aquel modelo y de aquella aplicación que hicieron todas las fuerzas políticas —con la excepción del PP y de algún miembro aislado de PSC y de IC— da la medida de cómo, en este campo, la acción de gobierno había tenido un respaldo que iba decididamente más allá de la mayoría electoral y social que explícitamente había dado y daba su apoyo al ejecutivo nacionalista.

Por otra parte, las mismas consideraciones son válidas a la hora de hacer referencia a las políticas llevadas a cabo en materia sanitaria, posiblemente con algunos matices adicionales. Si en el caso de las políticas lingüísticas el gobierno había tenido, querido y podido contar con el colchón que representaba la existencia de una normativa aprobada por unanimidad, en este caso la propia definición de las líneas generales de las políticas sanitarias en Catalunya procedería de una actuación ejecutiva del gobierno que se prolongó a lo largo de

todos los años 80. Y, en este sentido, la acción del gobierno se orientó hacia la construcción de un sistema sanitario realista, ambicioso, compartido por los diferentes sectores del mundo de la sanidad y, sobre todo, diferenciado con respecto al estatal. La opción de un modelo de oferta rigurosamente pública pero de provisión mixta —piénsese en este sentido en la creación de la Xarxa d'Hospitals d'Utilització Pública (XHUP) en 1985— responde claramente, además que a una elección dictada por el pragmatismo, a una voluntad de implementar formas de gestión y administración de la sanidad pública basadas en la peculiaridad de la oferta sanitaria catalana. Y, pese a que en el momento en que, en 1990, se dio finalmente concreción normativa al sistema con la *Llei d'Ordenació Sanitaria a Catalunya* se verificó un importante desencuentro con el primer partido de la oposición —que consideraba el modelo demasiado vulnerable a los intereses privados—, contextualmente la iniciativa del gobierno recibió el apoyo parlamentario de Iniciativa per Catalunya, grupo heredero del PSUC y situado a la extrema izquierda de la cámara. En los años sucesivos, el PSC —e incluso el PSOE, en buena medida— irá progresivamente asumiendo el modelo, haciéndolo suyo y respaldando cinco años después unas modificaciones del texto de la ley que, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad económica del sistema, acrecentaban todavía más el papel de los proveedores privados y remarcaban el perfil substancialmente arbitral de la administración. En esta segunda ocasión, había sido finalmente IC quien se opuso al texto, pero el gradualismo y la prudencia con la cual finalmente las nuevas medidas serían implementadas —limitando de manera significativa los presuntos beneficios económicos del sistema— acabaron por desactivar, a la práctica, el potencial de ruptura del consenso que aquella batalla parlamentaria había parecido vislumbrar. En definitiva, pese a que el respaldo a las políticas del gobierno había sido en este caso escalonado en el tiempo, variable, y quizás —al menos en términos parlamentarios— menos pronunciado que en otros casos, la idea y la práctica de un modelo diferente y propio se había finalmente impuesto. Esto se debió principalmente a la cura con la cual el ejecutivo había sabido valorizar las experiencias existentes en el país y construir puentes con los diversos actores del mundo de la sanidad. Así fue a principio de los años 80, cuando al constituirse el Institut Català de la Salut —el proveedor público que tomaría el puesto del antiguo INSALUD— se habían previsto mecanismos de participación de las asociaciones representativas de los trabajadores de la sanidad; así fue cuando en 1985, al constituirse la XHUP, el ejecutivo supo comprometer con su acción a las estructuras hospitalarias privadas y también a los entes locales, puesto que la mayoría de los hospitales públicos dependían de ayuntamientos y diputaciones provinciales. Las

disensiones parlamentarias, en este sentido, tanto en 1990 como en 1995, a pesar de su dureza dialéctica, parecieron representar la manifestación de una oposición puntual, destinada a diluirse en el consenso substancial manifestado por aquellos sectores y intereses que tanto el PSC como IC representaban.

Y si se observa el campo de las políticas educativas, la voluntad de CiU de connotarse como fuerza política comprensiva, aspirante a representar un conjunto de intereses globales, todavía parece más evidente. En este sentido, basta con pensar en la decidida y temprana opción a favor de un sistema mixto, de convivencia entre enseñanza pública y enseñanza privada, y sobre todo en la actuación llevada a cabo por los parlamentarios de CiU a lo largo de toda la polémica sobre la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, que convulsionó profundamente a la sociedad y a la política española pero que apenas tuvo penetración en Catalunya. La apuesta de los diputados nacionalistas por un diálogo con el gobierno central que a la vez que remarcaba el substancial respaldo a la política educativa socialista permitía limar los contenidos de la ley que más podían dañar los intereses de la patronal escolar y reservar un amplio margen de maniobra para las instituciones educativas autonómicas, obtuvo como resultado un aumento considerable del prestigio de la Generalitat con respecto a los muchos —y a veces enfrentados— intereses de los diversos actores del mundo educativo catalán.

Finalmente, la excepción, como es notorio, está representada por las políticas de ordenación territorial. Éstas habían sido abordadas inicialmente por el Parlament de Catalunya a finales de 1980, cuando una ley aprobada por amplia mayoría sentó los presupuestos legales para la desaparición de las diputaciones provinciales, reivindicación tradicional de todos los grandes partidos catalanes antifranquistas. Sin embargo, la ley fue recurrida por el gobierno central y declarada inconstitucional un año después, sin llegar nunca a entrar en vigor. Los cambios en los equilibrios de fuerza que tuvieron lugar en el mapa municipal en las elecciones de 1983 —que comportaron la conquista de las diputaciones provinciales de Tarragona, Lleida y Girona y de los municipios menos poblados por parte de CiU—, así como la supeditación del PSC a un PSOE dotado de una extraordinaria mayoría absoluta y poco dispuesto a abrir un debate sobre una modificación del mapa provincial, aplazaron la resolución de la cuestión durante unos años. El ejecutivo nacionalista decidió afrontar nuevamente la cuestión territorial entre 1986 y 1987, en el momento de su más amplia fortaleza política y parlamentaria, con un proyecto poco ambicioso y orientado fundamentalmente a salvaguardar sus intereses en el territorio, que representó, pese a la relativa rapidez con la cual se llevó a cabo su plasmación legislativa, el

gran fracaso político de la actuación de la coalición nacionalista como garante y responsable del desarrollo del autogobierno en Catalunya.

La ordenación territorial ha sido y es todavía el único aspecto del desarrollo institucional de la autonomía constantemente e irremediamente puesto en tela de juicio por todas las fuerzas políticas. La aprobación, con la oposición frontal tanto del PSC como del PSUC — fuerzas absolutamente determinantes en el mapa municipal catalán— de los cuatro textos que creaban los entes comarcales, que recogían la normativa estatal en relación a los entes locales y, hacían desaparecer de un plumazo la Corporación Metropolitana de Barcelona, demostraron la determinación política y parlamentaria de la coalición nacionalista, pero al mismo tiempo los límites de la efectividad de su actuación. En el momento en que —por miopía o por interés partidista—, CiU había abdicado sin miramientos de aquel trabajo de síntesis de los diferentes intereses que le había configurado como partido nacional y que estaba en la base de su mismo éxito político y electoral, los resultados en términos de consolidación del autogobierno —piénsese en este sentido en la escasa funcionalidad y popularidad de los entes comarcales como finalmente se concibieron— fueron más bien desastrosos. Sin embargo, aunque la fractura vivida con respecto a la organización territorial acabó constituyendo una losa, un patio trasero del sistema en el cual ni los nacionalistas ni la primera fuerza de la oposición han tenido finalmente interés en bajar y poner orden, su rápida desactivación como problema presente en la agenda política —auspiciada con la misma intensidad por todos los grandes partidos catalanes— tuvo un éxito notable que, pese a dejar un grave problema irresuelto, permitía seguir avanzando en la consolidación del autogobierno.

Por otra parte, la etapa comprendida entre 1984 y 1995 fue también el período durante el cual, en línea con la plenitud de su condición de partido nacional, la coalición nacionalista impulsó una profunda y novedosa acción orientada a la visualización de la identidad catalana en ámbitos tanto inéditos como —así se revelarán a la postre—, estratégicos.

Los ejemplos más evidentes fueron las políticas asociadas a los medios de comunicación y, en mayor grado todavía, las políticas de proyección exterior. Concebida fundamentalmente como una parte esencial de las actuaciones relativas a la normalización de la lengua, la creación de los medios de comunicación autonómicos acabó por representar, a la hora de la verdad, un poderoso medio de *normalización nacional* en el más amplio sentido del término. En una sociedad cada vez más marcada por la importancia de los medios de comunicación de masas, la construcción y el desarrollo de una radio y una televisión modernas, de calidad, universales, generalistas y no folklóricas — como se dijo en su momento, *competitivas a pesar*

del catalán –, actuó con respecto a la propia sociedad no sólo como vehículo formidable de normalización lingüística sino como catalizador y a la vez creador de todo un imaginario colectivo diferenciado. Sin embargo, quizás el ámbito donde más se dejó ver la extraordinaria capacidad de promoción y visualización de la identidad catalana por parte de los gobiernos de CiU, haya sido el ámbito de las políticas exteriores y, más concretamente, de las políticas europeas. La colocación de Catalunya en el escenario político continental fue desde siempre uno de los elementos definitorios de la propia identidad política del nacionalismo moderado tanto de CDC como, sobre todo, de Unió Democràtica. En este sentido, la determinación europeísta mostrada por los gobiernos nacionalistas ha tenido fundamentalmente dos órdenes de razones de ser. Por una parte había razones de tipo fundamentalmente ideológico, ligadas a la convicción profunda de que Catalunya –en la medida de sus posibilidades, pero nunca renunciando a su naturaleza de entidad política diferenciada– no podía quedarse al margen de los grandes procesos políticos continentales. En otras palabras, en la mente de los dirigentes de CiU *perder el tren* de Europa significaba minar la propia viabilidad de una reconstrucción nacional catalana a finales del siglo XX. Y, por otra, la apuesta europea de los gobiernos encabezados por Jordi Pujol tenía una razón de ser estratégica. La participación de Catalunya en el desarrollo de las instituciones europeas, con todo lo que significaría –al menos en las previsiones– en términos de pérdida de soberanía para los estados nacionales permitiría ayudar a superar las dificultades de visualización y de reconocimiento que Catalunya tenía dentro de las fronteras del estado español. En otras palabras, la existencia de Catalunya en Europa haría imposible y embarazoso cualquier intento de negación y de infravaloración de la identidad y del espacio de soberanía catalana por parte del gobierno central. Sin embargo, las notas que más destacan en la formulación de las políticas europeas de la Generalitat en la etapa que ahora se está considerando, son un acusado pragmatismo y una evidente ambición. El pragmatismo de entender que la única manera viable para existir en Europa sería insertarse en el naciente debate sobre la cuestión regional en Europa, aunque esto significara actuar de concierto con realidades que poco o nada tenían que ver con Catalunya tanto desde un punto de vista político como identitario. Y la ambición no sólo de participar, ya desde los primeros años 80, en las importantes dinámicas de cooperación institucional entre los entes infraestatales europeos, sino también y sobre todo de transformarlas en instancias políticas y liderarlas con el objetivo de generar un debate sobre la necesidad de una representación institucional y institucionalizada de los entes infraestatales en el edificio comunitario.

La plenitud de CiU como partido nacional, así como su hegemonía política y parlamentaria absoluta entró en crisis progresivamente a partir de la segunda mitad de los años 90. Sin embargo, no se puede hablar de una pérdida de influencia ni total ni repentina. A pesar de que a partir de 1995 el nacionalismo moderado no volvió a disfrutar de una mayoría absoluta, continuó siendo —y es, al día de hoy— una fuerza determinante en el marco político catalán. En este sentido, basta con pensar en el hecho de que incluso en 2003, cuando finalmente tuvo que abandonar la responsabilidad de gobierno, en términos de escaños CiU seguía siendo la primera formación política de Catalunya. Sería más adecuado hablar de una progresiva debilitación de su capacidad de ser, a la vez, garante, gestora e impulsora única del autogobierno.

Las razones de esta debilitación posiblemente se tengan que buscar en una creciente incapacidad de leer correctamente los cambios profundos vividos por la sociedad catalana y sus mutadas perspectivas de realización política.

Las tendencias observables en la segunda mitad de los años 90 vendrían a certificar el fin de un modelo de desarrollo institucional y de hegemonía política que moría, por así decirlo, de éxito. Había culminado aquella fase de consolidación y desarrollo de las instituciones catalanas que se había caracterizado por una determinación incansable a la hora de explotar al máximo los recursos proporcionados por la carta de 1979, que había hecho de la capacidad de influenciar a los sucesivos gobiernos centrales la vía privilegiada para el fortalecimiento de un espacio político propio, y que había planteado formas novedosas y autónomas de presencia en la UE al margen de las estructuras del estado. Progresivamente, las nuevas fronteras del autogobierno catalán se ligaban a una preeminencia de nuevas demandas sociales, y, sobre todo, a la búsqueda de un nuevo cuadro de relaciones institucionales, financieras y fiscales con el estado que pusiera a salvo de las fluctuaciones de los equilibrios políticos contingentes las conquistas alcanzadas, ofreciendo finalmente espacios de realización política estables e irreversibles.

En este sentido, algunas señales de la necesidad de cambiar tanto las formas y prácticas de gestión de las instituciones autonómicas como la relación institucional y política con el gobierno central, y un cierto retraso por parte de CiU en captar esta exigencia, se habían manifestado ya antes de la pérdida de la mayoría absoluta en Barcelona en 1995. En la famosa polémica sobre la cesión del 15% del IRPF en los años 1992 y 1993 —que significó, al menos desde un punto de vista simbólico, un cambio importante en la propia concepción de lo que debían ser las relaciones financieras entre el centro y las autonomías— fueron todos los partidos catalanes quienes reclamaron un nivel de corresponsabilidad

fiscal más alto y un sistema de financiación que superara la vieja concepción de las transferencias. En esa ocasión, si bien el ejecutivo de Jordi Pujol supo finalmente liderar la negociación y, a la postre, capitalizar el valor de aquel acuerdo, a la práctica se había adherido a una reivindicación que procedía de un PSC que había demostrado poder contar con una producción teórica sobre los temas de la corresponsabilidad fiscal decididamente más sólida. Después de la propuesta nacionalista de concierto económico para Catalunya durante la redacción del estatuto, en los años siguientes CiU había priorizado una actuación orientada a obtener un aumento del volumen de recursos destinados a Catalunya en lugar de abrir una batalla política por un cambio de sistema que aumentara, a la práctica, la responsabilidad fiscal de los ejecutivos autonómicos y, con ella, los posibles costes electorales.

Por otra parte, el desarrollo de aquella polémica evidenció cómo, después de una larga etapa de supeditación ideológica y política del PSC al PSOE en los temas autonómicos, el partido de los socialistas catalanes volvía a tener un proyecto válido en un tema tan importante para el fortalecimiento y el desarrollo del autogobierno. Ciertamente, la reivindicación socialista había nacido con la vocación explícita de ser extensible al resto de las comunidades autónomas —se diría, en la terminología socialista, que era parte de un proyecto “federal”—, pero esta circunstancia no le quitaba un ápice de su naturaleza de proyecto planteado a partir de las exigencias concretas y presentes del autogobierno catalán. El desarrollo de la polémica no hizo más que confirmar este extremo: a lo largo del contencioso en torno a la cesión del 15% del IRPF, el PSC demostró una cohesión y una coherencia que contrastaba de manera clara con las laceraciones, las divisiones y las inhibiciones vividas una década atrás. En otras palabras, respecto a un tema de relevancia nacional —como lo era la posibilidad de evolucionar hacia un sistema fiscal que permitiera aumentar el peso político de las instituciones autonómicas— el PSC, con todos sus límites había sido capaz de mostrar, incluso con más determinación que el nacionalismo moderado, una clara visión de futuro.

Esta circunstancia, evidentemente, no significó un cambio repentino y automático de los equilibrios políticos en Catalunya. Al contrario, el PSC obtuvo en 1995 uno de sus peores resultados. Pero cuanto se había manifestado entre 1992 y 1993 apuntaba algunas tendencias que en los años sucesivos se manifestaron más claramente, evidenciando un cierto agotamiento del modelo que había caracterizado la experiencia institucional catalana desde la Transición, tanto a nivel institucional como de práctica política. Basta con pensar que en el campo de la política lingüística, entre 1997 y 1998, a la hora de dar vida a una

normativa nueva y más ambiciosa que pretendía completar el proceso de normalización para fomentar el uso de la lengua y extenderlo a los ámbitos sociales, culturales y laborales, las fuerzas políticas catalanas habían topado con la evidencia —así reconocida en el parlamento por todos los grupos menos el PP a través de una proposición no de ley— de que poco sería posible hacer en este sentido sin un cambio profundo de la misma legislación estatal.

A su vez, la progresiva emergencia de nuevos y decisivos desafíos sociales —el caso de la nueva inmigración, especialmente, pero también la viabilidad del estado del bienestar— había demostrado que las competencias de las cuales disponía la Generalitat en estos campos empezaban a ser dramáticamente insuficientes, por cantidad y estabilidad.

De la misma manera, en un campo tan central para el proyecto político del nacionalismo moderado como era el de las relaciones con Europa, el substancial fracaso de la experiencia del Comité de las Regiones y el decidido imponerse de un proyecto político continental basado fundamentalmente en el elemento estatal, había puesto de manifiesto la necesidad imperiosa de construir unos mecanismos eficaces de representación de las autonomías dentro de las estructuras del estado que hasta la fecha —por imposibilidad o por haberlos considerados secundarios— eran prácticamente inexistentes.

En otras palabras, ya en la segunda mitad de los años 90, se empezaban a sentar las bases de los que serían, sólo pocos años después, los contenidos y las razones de fondo de la reivindicación de un nuevo estatuto de autonomía. En este marco, la coalición nacionalista se demostró esencialmente incapaz de captar el cambio de escenario político que de ahí a poco caracterizaría el centro del debate político en Catalunya. Como consecuencia de ello, acabaría protagonizando una tercera y última fase de su experiencia de gobierno al frente de la Generalitat cada vez más incierta, en la cual, por primera vez en más de quince años, otras fuerzas políticas empezaron seriamente a poner en peligro un liderazgo que había parecido hasta entonces inexpugnable.

Por incapacidad o por un exceso de confianza en sus posibilidades, CiU optó finalmente por desestimar las señales que le ofrecía la realidad y seguir actuando en la misma línea que había caracterizado su acción en la fase anterior, con el *handicap* de tener que contar, a partir de 1995, con una fuerza y una autonomía parlamentaria inferior en Catalunya. Fue este retraso en la comprensión de la nueva fase política que se anunciaba, lo que hizo de un pacto inicialmente y aparentemente ventajoso con los conservadores españoles en 1996 —piénsese en las “contrapartidas” autonómicas en su día juzgadas, con o sin razón,

insuperables— un impedimento progresivamente insalvable para recuperar la hegemonía perdida y seguir siendo, a la práctica, el “partido de Catalunya”.

En este sentido, a diferencia de cuanto argumentaron en su momento los dirigentes nacionalistas, el acuerdo con el PP guardaba importantes diferencias con la experiencia de colaboración mantenida en 1993-1995 entre el CiU y el PSOE. En primer lugar, la colaboración que había ligado el nacionalismo moderado catalán al último gobierno de Felipe González había tenido lugar en un momento en el que todavía la coalición gozaba de una mayoría absoluta que le proporcionaba un amplio margen de maniobra. En segundo lugar, el pacto con el PSOE llegaba al final de una larga trayectoria de colaboración parlamentaria entre ambas fuerzas y no era formal, sino que tenía un carácter puntual y no programático. En tercer lugar, la colaboración con el PSOE reversionó, en Catalunya, en una distensión significativa de las relaciones entre el gobierno de la Generalitat y un primer partido de la oposición, que — pese a todos sus límites— representaba, por votos y por cultura política, una parte importantísima del país. En cambio, el pacto con el PP era una alianza que pretendía ser duradera y programática entre dos fuerzas que no tenían ninguna tradición de colaboración, y cuyas culturas políticas habían sido tradicionalmente lejanas — sino antagónicas—, que había nacido después de dos años de durísimos ataques de la derecha española al gobierno de la Generalitat, y que se firmó en un momento en que los votos del PP en Catalunya resultaban necesarios para que CiU siguiera gobernando. Pero, por encima de todo, era un pacto basado no ya en una redefinición de los elementos estructurales de las relaciones entre Catalunya y España —y a través de ésta última, también de Europa —, sino en la capacidad contingente de obtener avances parciales. Por tanto, ya poco después de su firma se demostraría esencialmente insuficiente y, a la postre, incluso perjudicial para el país. Y no únicamente por las características ideológicas del PP —que también, inevitablemente, influyeron— sino principalmente porque constituía un instrumento que ya no era capaz de garantizar las necesidades y las ambiciones de un país que había superado una fase política y estaba buscando una forma de abrir otra, que dejara atrás las incertidumbres y los vínculos que habían caracterizado la precedente. Basta con pensar, por ejemplo, en la firma del acuerdo para la constitución de una comisión bilateral Estado-Generalitat para los asuntos europeos en 1998. Si en teoría la nueva comisión debía representar la superación de los problemas asociados al fracaso del Comité de las Regiones y permitir una representación estable y singularizada de Catalunya en la política europea del estado, su eficacia fue nula. Creada por el gobierno central como respuesta a un momento de particular tensión parlamentaria entre el primer gabinete de Aznar y los diputados

nacionalistas en las Cortes, había representado una medida altisonante cuanto hueca porque había obviado enfrentarse a la cuestión más general de la apertura —tal y como permitía el tratado de Ámsterdam y muchos países ya estaban experimentando— de las delegaciones estatales en los consejos de ministros europeos a los representantes de los gobiernos infraestatales.

Por otra parte, la progresiva decantación del nacionalismo moderado hacia posiciones más marcadamente conservadoras, en parte ya iniciada en los años precedentes, en parte inducida por la colaboración con el PP, y sobre todo un cierto exceso de confianza en sus propias posibilidades, acabaría por reforzar la distancia entre CiU y una parte cada vez más importante del país, desdibujando, en la imagen y en la práctica política, aquella capacidad de ser referente institucional y garante de los intereses de todos. Piénsese, en este sentido, en la adopción del decreto de 1997, que aumentaba de manera consistente el peso de los criterios libres de admisión en las escuelas concertadas y que a la práctica rompía, en favor de la patronal escolar, el tradicional equilibrio mantenido en este campo por el gobierno autonómico. O, en el mismo campo, en las reconocidas “trampas” que la administración hizo en favor de las escuelas de élite. O, todavía más en la polémica vivida acerca del así llamado *Pacto Fiscal* a lo largo de todo el 1998 y 1999, cuando torpezas e imprudencias de los dirigentes nacionalistas habían desperdiciado la oportunidad de abrir y liderar un debate colectivo —*de país*, se diría en la terminología nacionalista— sobre un tema de tanta envergadura en el campo de los propios elementos definitorios del autogobierno como lo era un nuevo sistema de financiación, relegando éste —además, inútilmente— a la condición de mera baza electoral.

Las elecciones autonómicas de 1999 marcaron un importante y clarificador *test* de cuánto y cómo habían cambiado necesidades y horizontes de realización política de Catalunya, y, a la vez, del cuánto y cómo CiU había manifestado un profundo retraso en conseguir hacer una lectura fidedigna de estos cambios. CiU ya no conseguía ocupar, como lo había hecho anteriormente —con intensidad diferente a lo largo del tiempo, claro está— todo el espacio de la representación nacional en Catalunya ni por votos ni, por encima de todo, por proyecto político. El horizonte político del país empezaba a no ser ya el de la defensa, de la reconstrucción y de la gestión de las posibilidades de desarrollo nacional procedentes de la Transición, sino un horizonte más sólido y más amplio, que había asumido la experiencia de los años anteriores y que ahora planteaba la necesidad de un cambio en el propio modelo de relaciones políticas entre Catalunya y España.

El giro federalista protagonizado por el PSC, la emergencia de la nueva propuesta soberanista e izquierdista de ERC y la progresiva consolidación de un espacio ecosocialista claramente comprometido con una concepción plurinacional del estado, habían demostrado que CiU se había transformado en una más —ni tan sólo la más ambiciosa ni ocurrente— entre las diferentes opciones que aspiraban a influir e incluso liderar la nueva etapa del autogobierno que se estaba lentamente abriendo. Esta sensación se agudizó cuando a la hora de formar su último gobierno, los nacionalistas moderados optaron, frente a un posible pacto con ERC, por refugiarse en un pacto con el PP en Catalunya, alejando así cualquier hipótesis de un posible cambio institucional. Había sido una azarosa y a la vez conciente apuesta de continuidad tanto gubernamental como de modelo de actuación, que había eludido por completo las señales de fondo que se manifestaron en la legislatura precedente. Una apuesta que, si ya había demostrado tener presupuestos frágiles, a partir de 2000 —con la victoria por mayoría absoluta del PP— acabaría mermando toda posibilidad del gobierno de enfrentarse de manera ambiciosa a los retos planteados por la situación política del país.

CiU desperdiciaría definitivamente la posibilidad de recuperar el terreno perdido al decidir sus dirigentes continuar prestando su apoyo parlamentario —por otra parte innecesario— al segundo gabinete presidido por José María Aznar, incluso en la fase más aguda de su involución democrática y autonómica. Mientras tanto, las tendencias observadas en los años precedentes en Catalunya acabarán cristalizando en una petición formal por parte de los partidos de la oposición de un nuevo estatuto, a la cual CiU sólo se añadirá tardíamente. En definitiva, si se observa todo el proceso, se puede afirmar que CiU ha sabido orientar, gestionar y aprovechar al máximo, a lo largo de gran parte de su mandato, las posibilidades ofrecidas por el marco político y legal en el cual le tocó actuar. Lo hizo con determinación, pragmatismo, innovación, ductilidad y sobre todo una destacada capacidad de integrar en su actuación de gobierno impulsos e intereses en muchos casos ajenos a sus planteamientos iniciales y a su bloque social de referencia. En este sentido, fue para muchos, durante mucho tiempo, “el partido de Catalunya”, la fuerza política imprescindible para la construcción de una realidad nacional sólida, socialmente incluyente y políticamente viable. Pero, paradójicamente, incapaz de entender en toda su envergadura los resultados en términos de normalización nacional y fortalecimiento del autogobierno que su propia actuación había generado tanto con respecto a la sociedad catalana como a sus representantes. Catalunya es, a principio del siglo XXI, a la vez por las virtudes y por los

límites de quienes han dominado la escena política e institucional catalana durante más de veinte años, un país más ambicioso en cuanto a sus horizontes de realización política pero también un país sin hegemonías de partido destacadas. Un mosaico en el cual todas las fuerzas políticas —cada una con su proyecto— aspiran a hacer valer legítimamente sus planteamientos en la nueva fase que se acaba de abrir.

ARCHIVOS CONSULTADOS

Arxiu Nacional de Catalunya – Sant Cugat del Vallés.
Arxiu Casa de l'Ardiaca – Barcelona.
Archivo Centre d'Estudis Històrics Internacionals de la UB, Pavelló de la República – Barcelona.
Archivo personal Joan Colomines i Puig – Barcelona.
Archivo del Centre de Documentació en Sociolingüística, Generalitat de Catalunya – Barcelona.
Archivo de la Facultat de Ciències de la Comunicació de la UAB – Bellaterra.
Archivo Fundació Rafael Campalans – Barcelona.
Archivo Cipriano García – Barcelona.
Archivo Patronat Català Pro Europa – Barcelona.
Archivo Centre de Documentació Europea, ESADE – Barcelona.
Archivo Centre UNESCO de Catalunya – Barcelona.
Archivo Institut d'Estudis Autònoms – Barcelona.
Archivo del Parlament de Catalunya – Barcelona.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Montserrat Riba, enero 2001
Antón Cañellas, febrero 2001
Antoni Castells, febrero 2002
Mercè Corretja, mayo 2002
Joan Colomines i Puig, mayo 2003
Félix Martí, diciembre 2004
Joaquim Llimona, enero-febrero 2005.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. *Memoria de Catalunya* El País, Barcelona: 1997.
- AA.VV.: "Crònica legislativa" en: *Revista de Llengua i dret* (1998), n.30 pàgs.181-339.
- AA.VV.: *Catalunya i Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques* Fundació Trias Fargas/Columna, Barcelona: 1998.
- AA.VV. *Les terceres vies a Europa* Nova Terra, Barcelona: 1975.
- AA.VV.: *Catalunya 77-88* Fundació J. Bofill/La Magrana, Barcelona: 1989.
- AA.VV.: *Para entendernos: los grandes temas del debate España-Cataluña* Ariel, Barcelona: 1996.
- AA.VV.: *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui* Edicions 62, Barcelona: 1980.
- AA.VV.: "Crònica legislativa" en: *Revista de Llengua i dret* (1994) núm.22 pàgs.187-276.
- AA.VV.: *Federalisme i estat de les autonomies* Fundació Pi i Sunyer, Barcelona: 1992.
- AA.VV.: "Dades sobre immigració" en *Barcelona Societat* n°7 (1997) pp.14-34.
- AA.VV.: "Noves realitats de la immigració a Catalunya" en *Diàleg* núm.67-68 (dic 1998-ene 1999).
- AA.VV.: *1.er simposium sobre l'ensenyament del català a no catalanoparlants* S.n., Vic: 1981.
- AA.VV.: *1891-1991: Cent anys de salut pública a Barcelona* Institut Municipal de la Salut, Àrea de Salut Pública, Barcelona: 1991.
- AA.VV.: *23-F: la conjura de los necios* Foca, Madrid: 2001.
- AA.VV.: *Actas de las VII Jornadas de la AEDE* Universidad de Cantabria-AEDE, Santander: 1998.
- AA.VV.: *Actes del simposi internacional Drets lingüístics i drets culturals a les regions d'Europa. Girona: 23-25 d'abril de 1992*. Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura, Barcelona: 1995.
- AA.VV.: *Autonomie con l'Europa. Città e regioni verso l'integrazione* Franco Angeli, Milano: 1998.
- AA.VV.: *Catalunya 77-88, societat, economia, política y cultura* Fundació Bofill, Barcelona: 1989.
- AA.VV.: *Catalunya, un model per a la sanitat pública* Servei Català de la Salut, Barcelona: 1997.

- AA.VV.: *Catalunya-Quebec. Legislació i polítiques lingüístiques* Generalitat de Catalunya, Lleida: 2000.
- AA.VV.: *Cataluña, tierra de acogida* Cataluña Hoy, Generalitat de Catalunya, Badajoz: Junta de Extremadura, Barcelona DL: 2001.
- AA.VV.: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* IEA, Barcelona: 1988.
- AA.VV.: *Drets lingüístics a la nova Europa* CIEMEN/Mediterrània, Barcelona: 1996.
- AA.VV.: *Efectos regionales del presupuesto europeo en España* IEA, Barcelona: 1998.
- AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: IEA, 2000.
- AA.VV.: *El régimen jurídico del audiovisual* IEA-Marcial Pons, Barcelona-Madrid: 2000.
- AA.VV.: *El sector públic a Catalunya (1985-1998)* IEA, Barcelona: 2002.
- AA.VV.: *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística* Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms/Marcial Pons Barcelona-Madrid: 1999.
- AA.VV.: *Estudis i dictamens sobre sanitat* Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència, Barcelona: 1980.
- AA.VV.: *III Jornades de Salut Pública: una aproximació al sistema sanitari del futur* Ajuntament de Barcelona. Institut Municipal de Salut Pública, Barcelona: 1997.
- AA.VV.: *Immigració, autonomia i integració* IEA, Barcelona: 2002.
- AA.VV.: *Immigració: racisme i cohesió social* Diputació de Barcelona, Barcelona: 2000.
- AA.VV.: *Informe España 2000, una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro Madrid: 2000.
- AA.VV.: *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* Instituto de Estudios Fiscales Madrid: 1995.
- AA.VV.: *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: 1995.
- AA.VV.: *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* Barcelona, diciembre de 2000.
- AA.VV.: *Jornades sobre la Llei de política lingüística (Barcelona 19 i 20 de febrer de 1998)*. Generalitat de Catalunya; Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona: 1999.
- AA.VV.: *L'administració supramunicipal a Catalunya* IEA, Tarragona: 1986.
- AA.VV.: *L'Europa lingüística: contatti, contrasti, affinità di lingue* Bulzoni, Roma: 1992.

- AA.VV.: *La Administración del Estado en las comunidades autónomas* IEA, Barcelona: 1997.
- AA.VV.: *La balança de pagaments de Catalunya* IEA, Barcelona: 1997.
- AA.VV.: *La Imagen en Catalunya, su imagen en Catalunya* Televisió de Catalunya, DL Barcelona: 1985.
- AA.VV.: *La inserció de les regions en la Europa de demà* IEA, Barcelona: 1987.
- AA.VV.: *La justícia a Catalunya en el marc d'un Estat compost*. IEA, Barcelona: 2000.
- AA.VV.: *La lengua de enseñanza en la legislación de Cataluña*. IEA, Barcelona: 1994.
- AA.VV.: *La llengua catalana al tombant del mil·lenni* Empúries, Barcelona: 1999.
- AA.VV.: *La regionalització del territori i els ens intermedis* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1990.
- AA.VV.: *Las lenguas nacionales en el ámbito de la Administración* Diputación Provincial de Valencia, Valencia: 1981.
- AA.VV.: *Le regioni e l'Europa* Franco Angeli, Milano: 1992.
- AA.VV.: *Les competències econòmiques i financeres de les comunitats autònomes en la jurisprudència del Tribunal Constitucional (1981-1990)* IEA, Barcelona: 1991.
- AA.VV.: *Les finances de les comunitats autònomes. L'experiència de Catalunya* IEA, Barcelona: 1989.
- AA.VV.: *Les noves perspectives de l'autonomia* IEA, Barcelona: 2001.
- AA.VV.: *Llengua i administració. Actes del col·loqui sobre llengua i administració* Barcelona: 1984.
- AA.VV.: *Llengua i Dret. Treballs de l'àrea de 5 del Segon Congrés Internacional de la Llengua Catalana* Generalitat de Catalunya/IEA, Barcelona: 1987.
- AA.VV.: *Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate* IEA, Barcelona: 2001.
- AA.VV.: *Model i finançament de les televisions públiques. Catalunya dins del marc europeu* Columna, Barcelona: 1999.
- AA.VV.: *Política Regional en la Europa de los años '90*. Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid: 1989.
- AA.VV.: *Polítiques lingüístiques a països plurilingües* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1998.
- AA.VV.: *Relaciones internacionales y comunidades autónomas* IEA, Barcelona: 1990.

- AA.VV.: *Segón Congrés Internacional de la Llengua Catalana* vol.I Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1987.
- AA.VV.: *Tele/Estel, Arreu, Orifloma, Canigó i Presència. Cinc Revistes catalanes entre la dictadura i la transició* Diputació De Barcelona, Barcelona: 1989.
- AA.VV.: *TV3 10 anys* Corporació Catalana de Ràdio i Televisió/Columna, Barcelona: 1993.
- AA.VV.: *Col·loqui sobre llengua i administració* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983.
- AA.VV.: *Col·loqui sobre polítiques i legislació lingüístiques* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 2000.
- AA.VV.: *Catalunya 77-88, societat, economia, política y cultura* Fundació Bofill, Barcelona: 1989.
- AAVV.: *Llibre Blanc sobre Catalunya i la CEE* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1982.
- J.M. ABAD LICERAS: *Leyes de Normalización lingüística anotadas con jurisprudencia y legislación* Universidad Europea-CEES, Madrid: 1999.
- M. ACARÍN TUSELL; M. CAMPO; R. ESPASA; J. VERGÉS: *La Salud, exigencia popular* Laia, Barcelona: 1976.
- AICCRE: *Breve storia del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, Pro Edit Salemi: 1995.
- J.M. AINAUD de LASARTE: *El llibre negre de Catalunya. De Felip V a l'ABC*. Edicions La Campana, Barcelona: 1995.
- E. AJA (et.al): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid: 1985.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Barcelona al món*, 1994.
- V. ALBA: *La soledad del Rey* Planeta, Barcelona: 1981.
- M. ALCARAZ RAMOS: *El pluralismo lingüístico en la Constitución Española*. Congreso de los Diputados, Madrid: 1999.
- L. M. ALONSO GONZÁLEZ: *La bisenda de Catalunya en el sistema de finançament autonòmic* IEA, Barcelona: 2003.
- R. ALQUÉZAR i ALIANA (coord.): *Esquerra Republicana de Catalunya: 70 anys d'Història (1931-2001)* Columna, Barcelona: 2001.
- À. ALSINA i KEITH: "El II Congrés de la llengua catalana" en: *Revista de Llengua i Dret* (1986), núm. 7 pàgs. 215-223.

- F.M. ÀLVARO: *Ara sí que toca!* Edicions 62, Barcelona: 2003.
- J. ALVINYA i ROVIRA: "Presència del català al mercat audiovisual" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.35, págs. 31- 39.
- J. ANTICH: *El virrey* Planeta, Barcelona: 1994.
- M.À. APARICIO (dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* Cedecs, Barcelona: 1999.
- M.À. APARICIO: *Introducción al sistema político y constitucional español* Ariel, Barcelona: 1989.
- M.À. APARICIO: *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá Italia y Reino Unido)* Cedecs, Barcelona: 1999.
- M.À. APARICIO: *La evolución constitucional y política en España* La Poble de Segur: 1991.
- A. ARBÓS: *Tarradellas, la conciencia d'un poble*, Grijalbo, Barcelona: 1988.
- J. ARENAS i SAMPERE: *Catalunya, escola i llengua* La Llar del llibre, Barcelona: 1987.
- J. ARENAS i SAMPERE: *La Catalanitat de l'ensenyament: un repte de la reforma educativa* La Llar del Llibre, Barcelona: 1989.
- J. ARENAS i SAMPERE: *Absència i recuperació de la llengua a l'ensenyament a Catalunya (1970-1973)* La Llar del Llibre, Barcelona: 1989.
- J. ARENAS i SAMPERE: *Absència i recuperació de la llengua catalana*, Llar del llibre, Barcelona: 1988.
- J. ARENAS y E. SABATER: *Del català a l'escola a l'escola catalana* La Magrana, Barcelona: 1982.
- J. ARENAS i SAMPERE: *Llengua i educació a la Catalunya d'avui* Llar del llibre, Barcelona: 1990.
- J. ARGELAGUET i ARGEMÍ: "El treball parlamentari sobre la llengua catalana i el seguiment del procés de normalització lingüística durant les tres primeres legislatures del Parlament de Catalunya (1980-1992)" en: *Revista de Llengua i Dret* (1994) núm.22, págs. 93-104.
- J. ARGELAGUET i ARGEMÍ: *El procés d'elaboració de la llei de política lingüística Mediterrània/CIEMEN*, Barcelona: 1999.
- J. ARGELAGUET: *Partits llengua i escola* CIEMEN/Mediterrània, Barcelona: 1999.
- E. ARGULLOL: *Les bases constitucionals i estatutàries del finançament de les comunitats autònomes* IEA, Barcelona: 2001.

- LL. ARMET; A. CASTELLS; J.COLOM y R.OBIOLS: *El finançament autonòmic. Contribucions a un debat* Edicions 62, Barcelona: 1985.
- F. ARTAL: *Economia crítica: una perspectiva catalana* Edicions 62, Barcelona: 1972.
- J.M. ARTIGAL (ed.): *Els programes d'immersió als territoris de llengua catalana*, Jaume Bofill Barcelona: 1995.
- J.M. ARTIGAL y C. LAURÉN: *Immersione linguistica per una futura Europa* Alpha&Beta, Merano: 1996.
- J.M. ARTIGAL: *The catalan immersion program. A European point of view* Norwood Ablex 1991.
- J. ASTOLA MADARIAGA: "Las regiones en la Unión Europea" en: *Revista Española de Derecho Constitucional* (1995) num. 45 pp.95-131.
- A. AULESTIA i PIJOAN: *Història de Catalunya* Impr. La Renaixensa, Barcelona: 1887-1889.
- J.M. AYMA.: *Allò que no se sol dir de la normalització* Empúries, Barcelona: 1992.
- R. AYMERICH: *La Premsa invisible: fanzines a Catalunya* El Llamp, cop. Barcelona: 1990.
- S. AZNAR (ed.): *Primer simposi: llengua, educació i immigració* Publicacions de la Universitat de Girona, Girona: 1998.
- G. BADENES i FRANCH: "La presència de la llengua en el sistema formatiu" en: *Revista de Llengua i Dret* (1986) núm. 8 pág.55-72.
- A. BADIA i MARGARIT: *Llengua i societat: etapes de la normalització* Indesinenter, Barcelona: 1982.
- J. BADIA (et.al): *Es possible viure en català?* Angle, Barcelona: 2001.
- J.M. BAGET i HERMS: *Història de la televisió a Catalunya* Generalitat de Catalunya. Centre d'Investigació de la Comunicació, Barcelona: 1994.
- J.M. BAGET i HERMS: *Quaranta anys de història de la televisió a Catalunya 1959-1999* Pòrtic, Barcelona: 1999.
- M. BALAGUER: *Els Beneficis de la immigració estrangera a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, Barcelona: 1999.
- A. BALCELLS: *El nacionalismo catalán* Historia 16, Madrid: 1991.
- D. BASSA: *L'independentisme armat a la Catalunya recent* Rourich, S. Cugat del Vallés: 1997.

- R. BASSA: *El català a l'escola* Llar del llibre, Barcelona: 1991.
- M. BASSOLS (et. al): *La llengua de TV3* Empúries, Barcelona: 1997.
- M. BASSOLS: *El finançament de la Generalitat de Catalunya* Generalitat de Catalunya Barcelona: 1999.
- A. BASTARDAS i BOADA: "De la normalització a la diversitat lingüística: cap a un enfocament global del contacte de llengües" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.34, págs. 151-169.
- A. BASTARDAS i BOADA: "La planificació lingüística en els casos flamenc, basc i català" en: *Revista de Llengua i Dret* (1987) núm.9, págs. 141-146.
- A. BASTARDAS i BOADA: "Llengua catalana i futur: notes des d'una perspectiva eco-sistèmica" en: *Revista de Llengua i Dret* (1993) núm.19, págs. 81-93.
- A. BASTARDAS i BOADA: "Llengua i noves migracions: les experiències canadenques i la situació a Catalunya" en: *Revista de Llengua i Dret* (2002) núm.37, págs. 153-190.
- A. BASTARDAS i BOADA: *Llengua i immigració* La Magrana, Barcelona: 1986.
- A. BASTARDAS y E. BOIX: *¿Un estado una lengua?* Octaedro, Barcelona: 1994.
- E. BASTARDES: "La llarga marxa vers l'unificació política del socialisme a Catalunya" en: *L'opinió socialista* (1987) núm.4.
- A. BATISTA y J.P. MASET: *La gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya* Empúries, Barcelona: 1991.
- M. BATTLE i CASAS: "Seminari sobre el tractat d'Unió Lingüística Neerlandesa" en: *Revista de Llengua i Dret* (1986) núm. 8 págs. 199-201.
- A. BAYONA i ROCAMORA (et. al): *Jornades sobre la Llei de Política Lingüística IEA*-Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1999.
- S. BELTRÁN i GARCÍA: *L'Assemblea de les Regions d'Europa* Generalitat de Catalunya/Escola d'Administració Pública, Barcelona: 1996.
- S. BELTRÁN i GARCÍA: *Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro* Edicions de la UAB, Bellaterra: 2001.
- J. BENET: *Cataluña bajo el régimen franquista* Editorial Blume, Barcelona: 1979.
- J.BENET: *El president Tarradellas en els seus textos 1954-1988* Empúries, Barcelona: 1988.
- J. BENET: *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona: 1995.

- A. BLASCO: *Territori i competències autonòmiques* IEA, Barcelona: 1990.
- P. BLASI: *Geografia elemental de Catalunya* Editora Pedagògica Associació Protectora de la Ensenyança Catalana, Barcelona: 1935.
- P. BLASI: *Les terres catalanes* AYMA, Barcelona: 1954.
- A. BODOQUE ARRIBAS: "Polítiques lingüístiques i fractures sociopolítiques al voltant de la identitatlingüística. Aproximació a la dimensió contemporània del conflicte lingüístic valencià" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.36, págs.157-205.
- M. BOIX i NAVARRO y J. A. GARCÍA SUÁREZ: *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida* Publicacions de la UB, Barcelona: 1985.
- M. BOIX i NAVARRO: *Grups d'interès i política educativa a Catalunya* Edicions 62, Barcelona: 1992.
- C. BORREL i THIO: *Les desigualtats socials en la salut: revisió de la bibliografia* Institut Municipal de Salut Pública. Ajuntament de Barcelona, DL Barcelona: 1998.
- A. BOURDINE: *Le gouverne local* Puf, Paris: 2001.
- A. BRANCHADELL: *El català. Combat per a una normalitat improbable?* Fundació Caixa de Sabadell, Sabadell: 1996.
- A. BRANCHADELL: *La hipòtesi de la independència* Empúries, Barcelona: 2001.
- A. BRANCHADELL: *La normalitat improbable obstacles a la normalització lingüística.* Empúries, Barcelona: 1996.
- A. BRANCHADELL: *Liberalisme i normalització lingüística* Empúries, Barcelona: 1997.
- J. BUSQUETS: *El golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso* Ariel, Barcelona: 1981
- F. CABANA i VENCELLS: *25 anys de llibertat, autonomia i centralisme: 1976-2000. Una visió econòmica* Pòrtic, Barcelona: 2002.
- M.T. CABRÉS: "Influència de l'organització dels serveis lingüístics canadencs a Catalunya" en: *Revista de Llengua i Dret* (1990) núm.14, págs.277-289.
- M. CACIAGLI: *Elezioni e partiti politici nella Spagna postfranchista* Liviana, Padova: 1989.
- R. CALAFAT: *Sabotatge a la llengua catalana.* Lleonard Muntaner ed., Palma de Mallorca: 1999.
- J. CALERO y X. BONAL: *Política educativa y gasto público en educación* Pomares-Corredor, Barcelona: 1999.

- M. CALLE SÁIZ: *Hacienda Pública Española*, CEURA, Madrid: 1996.
- C.S. CALLEYA: *Regionalism in the post Cold War world* Aldershot: Ashgate, cop. 2000.
- A. CALONGE VELÁSQUEZ y I. SANZ RUBIALES: *El Comité de las Regiones análisis de una futura institución?* Comares Granada: 2000.
- M. CAMINAL y J. MATAS DALMASES: *El Sistema polític de Catalunya* Tecnos, Madrid: 1998.
- M. CAMINAL: *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya* Empúries, Barcelona: 1998.
- J.P. CAMINO i PONS: "La normalització lingüística com a títol habilitador de competència. Comentari a la STC de 19 de abril de 1988" en: *Revista de Llengua i Dret* (1988) núm. 11, págs. 213-221.
- E. CANALS; R. PERELLÓ: *Sota control (Activitats Contra el Règim)* Planeta, Barcelona: 1996.
- F. CANDEL: *Els altres catalans* Edicions 62, Barcelona: 1964.
- F. CANDEL: *Els altres catalans al segle XXI* Planeta, cop. Barcelona: 2001.
- D. CARCEDO: *23-F: cabos sueltos* Temas de Hoy, Madrid: 2001.
- LL. CARRERAS i SERRA: *La Ràdio i la televisió a Catalunya, avui (1980-1986)* Edicions 62, Barcelona: 1987.
- J. CARRERAS (et. al): *Nació i regió als Països Catalans: economia política, estructures territorials i ideologies* L'Estel, Valencia: 1977.
- LL. CASASSAS i SIMÓ (et al): *L'Organització territorial de Catalunya* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981.
- J. CASASSAS i YMBERT (coord.): *Els intel·lectuals i el poder a Catalunya (1808-1975)* Pòrtic, Barcelona: 1999.
- LL. CASASSAS y J. CLUSA: *L'organització territorial de Catalunya* Fundació J.Bofill, Barcelona: 1981.
- J. CASTELLÀ GASSOL: *Los papeles del no al català* Dirosa, Barcelona: 1975.
- A. CASTELLS i OLIVERES: "Les relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: algunes reflexions en el context europeu" en: AA.VV.: *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica a revisar* Proa Barcelona: 1998 pp.127-150.
- CCC: *El català al carrer* Curial, Barcelona: 1977.
- CDC: *La força decisiva per a Catalunya*, actas del X Congreso de CDC, L'Hospitalet de Llobregat, 8-10 novembre de 1996.

- CDC: *Una estratègia nacionalista per a la Catalunya de l'any 2000*, ponències aprovades en el VII Congrés de Convergència Democràtica de Catalunya, enero de 1985.
- CdR: *The Committee of the regions: the collective voice of local and regional authorities at the Intergovernmental Conference (1996)*, Bruxelles: 1997.
- C. CEBRIÁN: *Estimat PSUC Empúries*, Barcelona: 1997.
- R. CID: *Todos al suelo: la conspiración y el golpe* Punto Crítico, Madrid: 1981.
- CiU: "Esborranys de proposició de llei sobre l'ús lingüístic a Catalunya". Preàmbulo. En: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm. 8-9, pp.177-187.
- M. CLAVERO ARÉVALO: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Universidad de Granada, Granada: 1979.
- A. CLOTET i MIRÓ: *La cooperación internacional de los municipios* Generalitat de Catalunya/Ayuntamiento de Manresa, Manresa: 1991.
- COLECTIVO IOÉ: *La inmigración extranjera en Cataluña: balance y perspectivas* Institut Català d'Estudis Mediterranis, Barcelona: 1992.
- B. COLOM i PASTOR: "Els principis de la Llei de Normalització Lingüística a les Illes Balears" en: *Revista Jurídica de Catalunya*. (1987), núm. 1, pàgs. 47-78.
- B. COLOM i PASTOR: "El model lingüístic educatiu a les Illes Balears en l'ensenyament no universitari" en: *Revista de Llengua i Dret* (1998) núm. 29, pàgs. 81-94.
- G. COLOMÉ: *El partit dels socialistes de Catalunya. Estructura, funcionament i electorat (1978-1984)* Edicions 62, Barcelona: 1989.
- C. COLOMER REVUELTA: *Promoción de la salud y cambio social* Masson, cop. Barcelona: 2001.
- J. COLOMINES i PUIG: *La llengua nacional de Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1992.
- COMISIÓN NACIONAL ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN CON LA UNESCO: *Memoria de Actividades 1998*, Madrid: 1999.
- CONGRÉS DE CULTURA CATALANA 1976-1977: *Congrés de Cultura Catalana Vol. II*, Curial, Barcelona: 1978.
- CONGRÉS DE CULTURA CATALANA: *La nova divisió territorial de Catalunya* Departament de Geografia de la UAB, Barcelona: 1983.
- CONSEIL DE L'EUROPE: *European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg 1993.

- CONSELLERÍA D'ECONOMÍA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: *La divisió territorial de Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1937.
- CONSORCI PER A LA NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA: *Memoria 2002* Barcelona: 2002.
- M. COROMINES y M. LLINÉS: *La televisió a Catalunya* Els llibres de la Frontera, S.Cugat del Vallès: 1988.
- M. CORRETJA TORRENS: "Llengua pròpia i Tribunal Constitucional" en *Revista de Llengua i dret* (1991) n. 16, pàgs.75-83.
- J. CREXELL: *Els fets del Palau i el consell de guerra a Jordi Pujol* La Magrana, Barcelona: 1982.
- J.M. CUENCA TORIBIO: *Conversaciones con Alfonso Armada: el 23-F* Actas, Madrid: 2001.
- J.B. CULLA i CLARÀ (coord.): *El Pal de Paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*. Pòrtic, Barcelona: 2001.
- J.B. CULLA i CLARÀ: *L'evolució de l'espai centrista a Catalunya* Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona: 1989.
- J.B. CULLA i CLARÀ: *Unió Democràtica de Catalunya: el llarg camí (1931-2002)* Unió Democràtica de Catalunya, Barcelona: 2002.
- J.M. CULLELL: *El finançament autonòmic de Catalunya* Curial, Barcelona 1987.
- J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Madrid: 1979.
- R. DE MATEO: *La premsa a Catalunya els anys vuitanta* Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1988.
- P. DE PEDRO y Q. SOLÉ: *30 anys d'europèisme català* Mediterrània Barcelona: 1999.
- DEPARTAMENT D'ECONOMIA i FINANCES: *Llibre blanc del govern de la Generalitat de Catalunya sobre el finançament autonòmic* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1985.
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT: *L'opinió pública i l'ensenyament a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1994.
- DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT: *Situació i perspectiva de l'ensenyament a Catalunya* Genralitat de Catalunya, Barcelona: 1986.
- DEPARTAMENT DE SANITAT i ASISTENCIA SOCIAL: *La sanitat a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1980.

- O. DIAZ FOUCES: "Cal planificar la mediació lingüística? L'exemple de Catalunya" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm. 36.
- DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA: *Informe sobre política lingüística. Any 1999* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 2000.
- DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA: *Informe sobre política lingüística. Any 2001* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 2002.
- DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA: *Llibre blanc de la DGPL* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983.
- C. DUARTE i MONTSERRAT y J.R. SOLÉ DURANY: "La situació actual a Catalunya" en: *Revista de Llengua i dret* (1989) n.12 pàgs. 43-66.
- C. DUARTE i MONTSERRAT: "Formación y capacitación lingüística del personal de Cataluña" en: *Planificación Lingüística en la Administración pública* (1991) pp.325-331.
- C. DUARTE i MONTSERRAT: *El català llengua de l'administració* Indesinenter, Barcelona: 1980.
- EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL DE LA UAB: *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* Fundació Jaume Bofill, Barcelona: 1981.
- ESCOLA D'ESTIU DE ROSA SENSAT: *Per una Nova Escola Pública Catalana*, Publicacions de Rosa Sensat Barcelona: 1976.
- A. ESPADA: *Contra Catalunya* Flor de Vent, Barcelona: 1997.
- A. ESTRADÉ: *Catalunya independent? Anàlisi d'una enquesta sobre la identitat nacional i la voluntat d'indipendència dels catalans* Fundació J. Bofill, Barcelona: 1990.
- M. ETXEBARRÍA ARÓSTEGUI: *El bilingüismo en el estado español* FBV, Bilbao: 1995.
- P.A. FERAL: *Le Comité des Regions de l'UE*. Puf, París: 1998.
- N. FERNÁNDEZ GÓMEZ: *La financiación de las comunidades autónomas: una propuesta de corresponsabilidad fiscal* IEE, Madrid: 1993.
- J. FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Diecisiete horas y media: el enigma del 23-F* Taurus, Madrid: 2000.
- M.L. FERNÁNDEZ RUIZ: *El sistema sanitario en España: evolución, situación actual, problemas y perspectivas* Los Libros de la Catarata, cop. Madrid: 1996.
- J. FERRANDO BADÍA: *El estado unitario, el Federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid: 1978.
- A. FERRANDO y M. NICOLÉS: *Panorama de història de la llengua* Tandem, Valencia: 1993.

- F. FERRER i GIRONÉS: *Catalanofòbia. El pensament anticatalà a través de la història*. Edicions 62, Barcelona: 2000.
- F. FERRER i GIRONÉS: *La persecució política de la llengua catalana (Història de les mesures preses contra el seu ús des de la Nova Planta fins a avui)* Edicions 62, Barcelona: 1985.
- F. FERRER i GIRONÉS y J. CRUAÑAS: *Els drets lingüístics dels catalanoparlants*. Edicions 62, Barcelona: 1990.
- J. FERRER: "Una primera experiència legislativa per al readreçament lingüístic: la llei del Parlament de Catalunya del 1983" en: *Quadern d'Allibrament* (1984) núm. 8-9 pp.177-187.
- J. FERRET JACAS: "El català com a llengua pròpia de les administracions públiques de Catalunya" en: *Estudis Jurídics sobre la Llei de Política Lingüística* (1999) pàgs.101-140.
- J.M FIGUERES: *"El País" a Catalunya* Club Arnau de Vilanova, Barcelona: 1986.
- J.M. FIGUERES: *Prensa i nacionalisme el periodisme en la reconstrucció de la identitat catalana* Pòrtic, Barcelona: 2002.
- E. FONTQUERNI y M. RIBALTA: *L'Ensenyament a Catalunya durant la guerra civil*. El CENU Barcanova, Barcelona: 1982.
- E. FOSSAS y F. REQUEJO: *Asimetría federal y estado plurinacional* Trotta, Madrid: 1999.
- J.M. FRANQUET i BERNIS: *L'organització territorial en vegueries: un model racional per a Catalunya* B.I, Tortosa: 1991.
- E.FUENTES GÓMEZ: *El pacto del capó: el testimonio clave de un militar sobre el 23-F* Temas de Hoy, Madrid: 1994.
- GABINET D'ESTUDI DE LA PRESIDENCIA DE LA DIPUTACIÓ DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA: *Administració local i territori a Catalunya: nou model d'organització* Diputació de Barcelona, Barcelona: 2001.
- J. L. GADDIS: *El paisaje de la historia* Anagrama, Barcelona: 2004.
- R. GALLEGU CALDERÓN: *New public management reforms in the Catalan Public Health Sector, 1985-1995: institutional choices, transaction costs and policy change* Tesis doctoral - London School of Economics and Political Science Government Department, 1998.
- M. J. GALLOFRÉ i VIRGILI: *L'edició catalana i la censura franquista (1939-1951)*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona: 1991.

- E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estudios sobre autonomías territoriales* Cívitas, Madrid: 1985.
- J. GARCÍA ROCA: *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Universidad Complutense, Madrid: 1985.
- C. GASÒLIBA: "El català a les institucions europees" en: *Revista de Llengua i Dret* (1990) núm.14, págs.223-239.
- GENERALITAT DE CATALUNYA CONSELLERÍA D'ECONOMIA: *La divisió territoiral de Catalunya* Seix Barral, Barcelona: 1977.
- GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT i ASISTENCIA SOCIAL: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Barcelona: 1980.
- GENERALITAT DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGURETAT SOCIAL: *Catalunya un model per a la sanitat pública*, Servei Català de la Salut, Barcelona: 1998.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Generalitat de Catalunya* Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1980.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Generalitat de Catalunya. Juny 1977-setembre 1978* Servei de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1978.
- J. GIFREU: *Comunicació i reconstrucció nacional* Pòrtic, Barcelona: 1989.
- J. GIFREU: *Construir l'espai català de la comunicació* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1991.
- J. GIFREU: *El meu país: narratives i combat per a la identitat* Pagès, Lleida: 2001.
- J. GIFREU: *Estructura General de la comunicació pública* Pòrtic, Barcelona: 1996.
- J. GIFREU: *Model de TV i model d'estat* Acta, Barcelona: 1988.
- J. GIFREU: *Refent el país. Un any de parlamentarisme a Catalunya* Abadia de Montserrat, Barcelona: 1978.
- J. GIFREU: *Sistema i polítiques de la comunicació a Catalunya: premsa, ràdio, televisió i cinema 1970-1980* Avenç, Barcelona: 1983.
- L. GIMENO: *Actitudes hacia la inmigración: relación entre las investigaciones cualitativas y cuantitativas* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid: 2001.
- J. GINEBRA: *La llengua als Països Catalans* Fundació J. Bofill, Barcelona: 1992.
- E. GIRALT: *Evolució de les àrees de trànsit dels autobusos de línea a Catalunya* Banca Catalana, Barcelona: 1970.

- X. GIRÓ: *Conflictes de televisió a Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona: 1991.
- J. GOL: *El centre de salut integrat, base de un nou model sanitari* Laia, Barcelona: 1981.
- R. GOMÀ y J. SUBIRATS: *Políticas públicas en España* Ariel Barcelona: 1998.
- J. GONZÁLEZ AGÁPITO: *L'Escola Nova Catalana 1900-1939* Eumo Vic: 1992.
- J. GONZÁLEZ AGÁPITO: *Rosa Sensat i Vilà, fer de la vida escola* Edicions 62 Barcelona: 1989.
- J.A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Qué son los Estatutos de Autonomía* La Gaya Ciencia, Barcelona: 1977.
- J.A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Drets fonamentals i llei d'estrangeria* IEA, Barcelona: 2001.
- J.J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El estado unitario federal* Tecnos, Madrid: 1985.
- J. GRAELLS COSTA y N. VIVES LEAL: *Administració, societat, llengua i internet* Generalitat de Catalunya, Escola de Administració Pública, Barcelona: 2001.
- GRUP PARLAMENTARI DE MINORÍA CATALANA: *La Força de la feina feta* Minoria Catalana, Barcelona: 1989.
- A. GUAITA MARTORELL: *Lenguas de España y artículo 3º de la Constitución* Civitas, Madrid: 1989.
- J. GUIA: *València, 750 anys de nació catalana*. Eliseu Climent, Valencia: 1988 (La unitat, 131).
- M. GUIBERNAU i BERDUM: *Governing european diversity* Sage, London: 2001.
- M. GUIBERNAU i BERDUM: *Nacionalismes: debats i dilemes per a un nou mil·lenni* Proa, Barcelona: 2000.
- M. GUIBERNAU i BERDUM: *Nacions sense estat: nacionalisme i diversitat en la era global* Columna, Barcelona: 1999.
- J. GUILLAMET: *La Premsa comarcal. Un model català de periodisme popular* Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1983.
- A. GUTIERRES LLAMAS: *La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas: estudio jurisprudencial*. Bases más desarrollo Bosch, cop. Barcelona: 1994.
- L. HOOGHE y G. MARKS: "Europe with the regions" en: *Publius. The Journal of Federalism* (1996) num.1 pp.73-92.
- L. HUICI SANCHO: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea* Publicacions de la UB/IEA Barcelona: 2003.

- M. IGLESIAS BARRIO: "Crónica del seminario sobre el uso de la lengua en las administraciones públicas" en: *Revista Vasca de Administración Pública* (1998) núm.50 págs. 395-410.
- J. IGLÉSIES: *La divisió comarcal catalana* Bruguera, Barcelona: 1967.
- J. IGLÉSIES: *La realitat comarcal de Catalunya (Assaig sobre el concepte de comarca)*, Bruguera, Barcelona: 1966.
- INSTITUTO OFICIAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: *Chequeo a la radio de Catalunya* Linea, D.L. Barcelona: 1981.
- C. JEFFERY: *Regional dimension of the European Union* Frank Lass, London & Portland: 1997.
- M. JOFRE i BONET: *Health care: interaction between public system y private sector* Tesi doctoral, Universitat Pompeu Fabra. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, 1998.
- C. JUNYENT: *Contra la planificació* Empúries, Barcelona: 1998.
- M. KEATING y P. LE GALÉS: *Regions in Europe* Routledge, London: 1997.
- M. KEATING: "Asymetrical government: multinational states in an integrating Europe" *Publius. The Journal of Federalism* (1999) num.1 pp.71-86.
- M. KEATING: *Minority nationalism and the changing internacional order* Oxford University Press, Oxford-New York: 2001.
- M. KEATING: *Naciones contra el estado: el nacionalismo de Quebec, Cataluña y Escocia* Ariel, Barcelona: 1996.
- J. LAPORTE i SALAS: *La sanitat i els serveis socials a Catalunya 1980-1988* Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social, Barcelona. 1988.
- J. LAPORTE SALAS: *Política educativa a Catalunya* Generalitat de Catalunya Barcelona: 1990.
- G. LAURENT: *Immersion, bilinguisme et interaccion en classe* Didier, Paris: 2001.
- P. LE GALÉS: "La nuova political economy di città e regioni" en: *Stato e Mercato* (1998) pp.53-91.
- J. LEGUINA VILLA: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid: 1984.
- J. LLIMONA i BALCELLS: "La normativa de la Generalitat sobre etiquetatge i lliure circulació de mercaderies" en: *Revista de Llengua i Dret* (1989) núm.13, págs. 153-169.

- M. LLINÉS: *La Televisió a Catalunya* Els Llibres de la Frontera, DL Sant Cugat del Vallés: 1988.
- E. LLUCH. y O. NEL·LO: *La gènesi de la Divisió territorial de Catalunya (1931-1936). Edició dels documents de l'arxiu de la Ponència* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1983.
- E. LLUCH. y O. NEL·LO: *El debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis. Propostes i documents* Diputació de Barcelona, Barcelona: 1984.
- E. LLUCH: *Les conseqüències comarcals del turisme a la Costa Brava* Banca Catalana, Servei d'Estudis, Barcelona: 1972.
- E. LLUCH y J.Mª MUNTANER i PASCUAL: *Les Comarques de Catalunya* Cercle d'Economia, Barcelona: 1970.
- G. LÓPEZ CASANOVA y A. RICO GÓMEZ (coord.): *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el estado de las autonomías Vol.II* Fundación BBV, Madrid: 2001.
- D. LÓPEZ GARRIDO; M. MASSÓ GARROTE; L. PEGORARO: *Nuevo derecho constitucional comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia: 2000.
- G. LÓPEZ: *El finançament comarcal dintre de la nova divisió territorial a Catalunya* IEA, Barcelona: 1987.
- G. LÓPEZ: *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías* BBV, Barcelona: 2001.
- J. LORÉS: *La transició a Catalunya 1977-1984. El pujolisme i els altres* Empúries, Barcelona: 1985.
- À. MADUELL i SANCHO: *La televisió catalana abans de TV3* [s.n.], Argra Trading Teià: 1997.
- P. MARAGALL i MIRA (ed.): *Europa pròxima: Europa, regiones y ciudades* Edicions Universitat de Barcelona/Edicions UPC, Barcelona: 1999.
- J.M. MARAVALL: *La reforma de la enseñanza* Laia Barcelona: 1984.
- P. MARCET i SALOM: *Història de la llengua catalana* voll.I-II Teide, Barcelona: 1987.
- J. MARCET: *CDC: el partido y el movimiento* Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid: 1987.
- I. MARÍ: *Un horitzó per a la llengua. Aspectes de la planificació lingüística* Empúries, Barcelona: 1992.
- J. MARTÍ i CASTELLS: *Processos de normalització lingüística: l'extensió d'ús social i la normalització* Columna, Barcelona: 1991.

- J.M. MARTÍ i MARTÍ: *Les Emissores comarcals de Catalunya* Instituto Oficial de Radio y Televisión. Centro Autónomo de Barcelona, DL Reus: 1982.
- C. MARTÍN i MANZANO: *Plurilingüisme en contextos de immigració* Tesi doctoral - Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències de l'Educació, 2001.
- R. MARTÍN VILLA: *Al servicio del estado* Planeta, Baecelona: 1984.
- A. MARTÍNEZ INGLÉS: *23-F: El golpe que nunca existió* Foca, Madrid: 2001.
- V. MARTÍNEZ PUJALTE: *Análisis del sistema de financiación autonómica* Bancaja, Madrid: 2001.
- M. MASCIA: *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* Cedam, Padova: 1996.
- M. MATA i GARRIGA: "Immigració i escola" en: *Les notícies de llengua i treball* (1998) núm. 6, pp.6-7.
- M. MATA i GARRIGA: *Àngels Garriga, la seva escola, la seva generació de mestres* Fundació Àngels Garriga Saifores: 1998.
- J. MATAS DALMASES: *Las élites políticas de la administración: los altos cargos de la Generalitat de Cataluña* Cedecs, Barcelona: 1996.
- J. MAURAI: "Breu història de les mesures lingüístiques al Regne Unit" en: *Revista de Llengua i Dret* (1990) núm.14, págs.231-237.
- J. MAURAI: "Normalització lingüística, bilingüisme i diglossia a Quebec" en: *Revista de Llengua i Dret* (1986), núm. 8 págs.151-156.
- A. MAYAYO i ARTAL: *La ruptura catalana* Afers, Catarroja: 2002.
- M. MENEGUZZO (et al): "La regionalizzazione dei sistemi sanitari: l'analisi del caso spagnolo" en: *La sanità tra stato e mercato. Convegno Nazionale AIES*, Padova: 2000.
- J.M. MESTRES SERRA: "La normalització lingüística als ajuntaments" en: *Revista de Llengua i dret* (1993) núm.19, págs. 105-116.
- J. MESTRES y C. SANTACANA: *Atles de la Transició* Edicions 62, Barcelona: 1997.
- A. MILLAN i MASSANA: "Alló 'públic' en l'extensió i en els límits de l'oficialitat lingüística." en: *Autonomies* (1996) núm. 21, págs.65-86.
- A. MILLAN i MASSANA: "La funció pública docent a Catalunya al cap de deu anys de català a l'escola" en: *Revista de Llengua i Dret* (1988) núm. 11, págs. 223-227.
- A. MILLAN i MASSANA: "Les formes d'intervenció lingüística i tècniques jurídiques de protecció de les llengües i dels grups lingüístics en les societats. Una

llambregada al dret comparat” en: *Revista de Llengua i Dret* (2002) núm. 37, pàgs. 105-128.

- A. MILIAN i MASSANA: “Planificación lingüística en las administraciones de las CC.AA. con doble oficialidad lingüística” en: *Revista Vasca de Administración Pública* (1996) núm. 44 – II pàgs.101-126.
- A. MILIAN i MASSANA: *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, Canadà i Espanya* Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona: 1992.
- A. MILIAN i MASSANA: *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre normalización lingüística* Atelier, Barcelona: 2001.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid: 1989.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales* Madrid: 1982.
- MINORÍA CATALANA: *La minoria Catalana davant el projecte de llei d'Harmonització* Minoria Catalana, Barcelona: 1981.
- A. MIRAMBELL i ABANCÓ: “La necessitat de modificació de la llei 7/1983. de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya”. En: *Revista de Llengua i Dret* (1987) n.9 pp.117-131.
- J. MIRÓ; E. SENA y F. MIRALLES: *La Catalunya pobre. Introducció a una anàlisi territorial de la pobresa*, Nova Terra, Barcelona: 1974.
- J. MOLAS (etal): “Una nació sense estat, un poble sense llengua?” en: *Els Marges* (1979) nº15.
- R. MOLES i PLAZAS y J. MARTÍ i BOTELLA: “Notes sobre la doctrina del Tribunal Supremo en relació al fet multilingüe a l'estat espanyol” en: *Revista de Llengua i Dret* (1987) núm.9, pàgs. 133-139.
- A. MOLL i MARQUÉS: “Els tràmits preliminars de la redacció de la LNLC” en: *Revista de llengua i dret* (1984) núm. 3 pàgs.4-7.
- A. MOLL i MARQUÉS: *La llengua catala a les portes del segle XXI* Fundació Rafael Campalans, Barcelona: 1998.
- A. MOLLÀ (ed.): *La política lingüística a la societat de la informació* Bromera, Alzira: 1998.
- J. MONÉS y J. PUJOL-BUSQUETS: *La llengua a l'escola (1714-1939)* Barcanova, Barcelona: 1984.
- F. MORA: *Ni héroes ni bribones: los personajes del 23-F* Planeta, Barcelona: 2002.

- F. MORA: *El elefante blanco: la investigación más completa sobre el 23-F* Ediciones B, Barcelona: 2000.
- F. MORATA: *Autonomía regional i integració europea* IEA, Barcelona: 1987.
- F. MORATA: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona: 1998.
- J.C. MORENO CABRERA: *La dignidad e igualdad de las lenguas. Crítica de la discriminación lingüística* Alianza Editorial, Madrid: 2000.
- C. MORTATI: *Le forme di governo* CEDAM, Padova: 1973.
- J.M. MUNTANER i PASCUAL: *Granollers i el Vallés Oriental* Banco de Expansión Comercial, Barcelona: 1967.
- S. MÚÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid: 1982.
- O. NADAL BADAL: "Cooficialitat i bilingüisme a la Universitat Autònoma de Barcelona (1933-1939)" en: *Revista de Llengua i Dret* (1993) núm.19, págs. 129-169.
- A. NAVARRO MUNUERA: *La conflictivitat competencial: sanitat* Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona: 1996.
- J. NOGUERO (ed.): *L'ús del català entre els joves* Fundació Caixa de Sabadell, Sabadell: 2000.
- B. OLÍAS de LIMA: *La Nueva Gestión Pública* Prentice Hall, Madrid: 2001.
- ÓMNIUM CULTURAL: *Escola catalana d'ahir i d'avui* Edic. del Mall, Barcelona: 1979.
- J. ONETO: *La noche de Tejero* Planeta, Barcelona: 1981.
- A. OSORIO: *Trayectoria de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona: 1984.
- J. PALACIOS: *23-F: El golpe del CESID* Planeta, Barcelona: 2001.
- M.L. PARDO: "El concepto de comunidad en relación con la lengua, en procesos de globalización y regionalización. Los derechos lingüísticos y el Mercosur o de la lengua franca y su imperio" en: *Revista de Llengua i Dret* (1998) núm.29, págs. 95-106.
- N. PARIS i DOMÈNECH: *La conflictivitat competencial. Normalització lingüística* IEA/Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1994.
- PARLAMENT DE CATALUNYA: *Legislatura 1980-1984 Vol II* Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona: 1986.
- I. PASTOR GOSÁLBEZ: "L'anàlisi de les actituds dels immigrants d'àrea lingüística davant una llengua en procés de normalització. El cas dels afiliats i les

afiliades a la CONC davant la llengua catalana” en: *Revista de Llengua i Dret* (1996) núm.25, págs.119-167.

- M.L. PAZOS: *La violació del català* Tibidabo, Barcelona: 1992.
- F. PEDRÓ GARCÍA: *L'orientació política del sistema educatiu a Catalunya* Ediuoc, Barcelona: 1997.
- R. PEDRO ZANCADA: *23-F: la pieza que falta* Plaza & Janés, Barcelona: 1998.
- R. PEDRÓS: *La volta al món amb Jordi Pujol* Planeta, Barcelona: 2003.
- M. C. PEIRÓ MARZAL: *La evolución del prime-time televisivo en Cataluña (1985-1995)* Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra: 1998.
- J.A. PEROTE: *23-F: ni Milans ni Tejero, el informe que se ocultó* Foca, Madrid: 2001.
- P. PERULLI: *Neoregionalismo: l'economia arcipelago* Bollati Boringhieri, Torino: 1998.
- S. PETSCHEN: *La Europa de las regiones* IEA, Barcelona: 1992.
- E. PINILLA DE LAS HERAS: *Estudios sobre cambio social y estructuras sociales en Cataluña* CIS, Madrid: 1979.
- V. PITARCH: “País Valencia: la planificació lingüística pendent” en: *Revista de Llengua i Dret* (1996) núm.25, págs.89-99.
- V. PITARCH: *Control lingüístic o caos* Bromera, Alzira: 1996.
- J. PLA: *La trama civil del golpe* Planeta, Barcelona: 1982.
- G. POGGESCHI: “La nuova legge linguistica catalana nel quadro dell'evoluzione dello stato regionale spagnolo” en: *Le Regioni* (1998) n. 5 págs. 1107-1141.
- G. POGGESCHI: *I diritti linguistici nell'evoluzione dello stato regionale spagnolo*. Universitat Autònoma de Barcelona Tesis Doctoral, 1999.
- G. POGGESCHI: *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica* Cedam, Verona: 2002.
- J. PRIETO DE PEDRO: “Libertades lingüísticas, doble y igualdad en la jurisprudencia” en: *Revista de Llengua i Dret* (1990) núm.14, págs.5-26.
- M. PRIETO: *Técnicas de un golpe de estado: el juicio del 23-F* Grijalbo, Barcelona: 1982.
- PSC: *Els socialistes i la llengua*, PSC Barcelona: 1984.
- PSUC: “Criteris per a un Estatut de la llengua catalana” en: *Nous Horitzons* (1980) núm. 65 pp.37-42.
- M. de PUELLES BENÍTEZ: *La orientació política del sistema educatiu espanyol* UOC Barcelona: 1997.

- M. PUEYO i PARIS: "Fonts d'informació sobre política i planificació lingüística a internet" en: en *Revista de Llengua i Dret* (2000) núm.33, págs.75-97.
- M. PUEYO i PARIS: *Política i planificació lingüística* UOC, Barcelona: 2001.
- J.M. PUIG SALELLAS: "Els gran conceptes de la doble oficialitat en la Llei 1/1998 de política lingüística" en: *Revista de Llengua i Dret* (1998), núm. 29.
- J.M. PUIG SALELLAS: "La llengua de l'ensenyament. (comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 337/1994)" en: *Revista de Llengua i Dret* (1995), núm. 22.
- J. PUJOL i SOLEY: *Ante el gran reto de la inmigración* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 2000.
- J. PUJOL i SOLEY: *Construir Catalunya* Pòrtic, Barcelona: 1966.
- J. PUJOL i SOLEY: *Pensar Europa* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1993.
- J. PUJOL i SOLEY: *Què representa la llengua a Catalunya? Palau dels Congressos de Montjuïc, 22 de març de 1995* Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Barcelona: 1995.
- J. PUJOL i SOLEY: *Una política per Catalunya* Nova Terra, Barcelona: 1976.
- A. QUINTÀ: *El projecte de tercer canal de TV* Generalitat de Catalunya. Direcció General del Règim Jurídic de Ràdio i Televisió, DL Barcelona: 1983.
- A. RAFANELL: *La llengua silenciada*. Empúries, Barcelona: 1999.
- J.M. RENDÉ: *Pla de organizaci3n social agrària de Catalunya* [s.n], Barcelona: 1924.
- M. RENIU: *Planificaci3n lingüística estructures i legislaci3n* Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1994.
- C. RIBA ROMEVA: *Voto dual y abstenci3n diferencial: un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña* Universitat Pompeu Fabra, Barcelona: 2000.
- P. RIERA (dir.): *La nova divisi3n territorial de Catalunya* Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia, Bellaterra: 1983.
- J. RIGOL i ROIG: *Propostes i reflexions per al catalanisme polític* Fundaci3n La Caixa, Barcelona: 1989.
- B. DE RIQUER y J. MALUQUER DE MOTES: *La Catalunya auton3mica 1975-2003*. Colecci3n Hist3ria de Catalunya Voll. 9-10. Edicions 62 Barcelona: 2003.
- M. ROCA i JUNYENT: *Per què no? Una proposta catalana per a la modernizaci3n de l'estat* Pòrtic, Barcelona: 1982.

- O. ROCOSA GIRBAU: "El comportament lingüístic dels individus dins de l'administració" en: *Revista de Llengua i Dret* (1991) n.15, págs.119-124.
- M. S. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ: *El gasto sanitario privado en Cataluña* Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona: 1988.
- C. RODRÍGUEZ-AGUILERA: "La adaptación de la Administración de la justicia a la doble oficialidad" en: *Revista de Llengua i Dret* (1990) núm.14, págs.55-65.
- E. ROIG: *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos* Tirant Lo Blanc, Valencia: 2002.
- A. ROJO SALGADO: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea* CEC-BOE Madrid: 1996.
- R.E. ROLLER: *Catalonia and the European integration: a regionalist strategy for nationalist objectives*. Tesis de PHD de la LSE: 1999.
- I. RUEDA MÁRQUEZ: *L'administració pública a Catalunya. Un model d'administració territorial?* Fundació J.Bofill, Barcelona: 1994.
- J. RUIZ HUERTA: *Estado federal/estado regional* Dip. Salamanca: 1986.
- F. SAINZ MORENO: *Constitución Española. Trabajos parlamentarios vol. I* Publ. Cortes Generales, Madrid: 1980.
- C. SANTACANA i TORRES: "Política y ordenación territorial en Cataluña durante la transición y la autonomía" en: *Anales de Historia Contemporánea* (2004) n°20, pp.223-235.
- E. SARRIAS RAMIS: *El manage care en el sistema sanitari català* Tesi Doctoral UB 2000.
- J. SARRIÓN i GUALDA: *La Escuela de Administración Pública de Cataluña: 1912-1939* Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra: 1982.
- X. SEBASTIÀ: "El català a l'avantprojecte de llengües d'Aragó de l'any 2001. Un llarg camí cap a la cooficialitat de la llengua catalana a l'Aragó" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.35, págs.39-62.
- M. SEGARRA: "Autonomia política i conflicte lingüístic a Catalunya entre 1976 i 1987" en: AA.VV.: *Catalunya, Quebec. Autonomia i mundialització*, Generalitat de Catalunya, Barcelona: 1990.
- S. SEGURA: *Jaque al rey: los "enigmas" y las "incongruencias" del 23-F* Planeta, Barcelona: 1983.
- S. SEGURA: *Las vísperas del 23-F* Plaza & Janés, Barcelona: 1984.
- C. SENTÍS: *I, de sobte, Tarradellas*, La Campana, Barcelona: 2002.

- R. SENTMARTÍ: *Clàssics del nacionalisme* UOC-Pòrtic, Barcelona: 2001.
- J. SERRA BONET: *Immersió lingüística, classe social i rendiment acadèmic* Horsori, Barcelona: 1997.
- J.V. SEVILLA SEGURA, J.V.: *Las claves de la financiación autonómica* Crítica, cop. Barcelona: 2001.
- N. SHÖBEL: *Le Comité des Régions 1994-1996*. EZFF, Ocasional Paper, Tubinga:1997.
- M. SIQUAN: *La Europa de las lenguas* Alianza, Madrid: 1996.
- J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *Història Contemporània de Catalunya* Columna, Barcelona: 1997-1998.
- J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *La fi del silenci: la recuperació de la Generalitat i el retorn del President Tarradellas* Base, Barcelona: 2002.
- J. SOBREQUÉS i CALLICÓ: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut de 1979* Edicions 62, Barcelona: 1982.
- J. SOLÀ: *El català: combat per a una normalitat improbable?* Fundació Caixa de Sabadell, Sabadell: 1996.
- J.R. SOLÉ DURANY: "El concepte de llengua pròpia en el dret i en la normalització de l'idioma a Catalunya" en: *Revista de Llengua i dret* (1996) n.26, pàgs. 95-120.
- J.R. SOLÉ DURANY: "Un congrés sobre la planificació lingüística a l'administració pública" en *Revista de Llengua i dret* (1989) n.12, pàgs. 225-228.
- J. SOLÉ i CAMARDONS: *Competència i ús lingüístics entre els joves a Catalunya. Evolució i perspectives de futur*. Fundació Caixa Sabadell, Sabadell: 1999.
- LL. SOLÉ i SABARÍS: *Geografia de Catalunya* Aedos, Barcelona: 1958-1972.
- J.M. SOLÉ i SABATÉ y J. VILLAROYA i FONT: *Cronologia de la repressió de la llengua i la cultura catalanes 1939-1975*. Curial, Barcelona: 1993.
- J.M. SOLÉ i SABATÉ y J. VILLAROYA i FONT: *El catalán, una lengua asediada*. Columna, Barcelona: 1995.
- J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España* Alianza, Madrid: 1984.
- C. SOLÉ: *Catalunya societat receptora d'inmigrants* Institut d'Estudis Catalans, Barcelona: 1988.
- C. SOLÉ: *Llengua i economia a Catalunya* IEC, Barcelona: 2001.

- J. SOLÉ: "Competència i ús lingüístic entre els joves a Catalunya" en: *Revista de Llengua i Dret* (2000) núm.33, págs. 97-115.
- M. STRUBELL i TRUETA: "Les campanyes de normalització lingüística de la Generalitat de Catalunya (1980-1990)" en: *Revista de Llengua i Dret* (1992) núm.18, págs.181-192.
- M. STRUBELL i TRUETA: *El català un debat a finals del segle XX. De la normalització a la normalitat* La Busca, Barcelona: 1999.
- M. STUBBS: *El Llenguatge i l'escola: cap a una anàlisi sociolingüística del llenguatge en la educació* Rosa Sensat, Edicions 62, Barcelona: 1982.
- J. SUBIRATS y R. GOMÀ: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, UB-UAB, Barcelona: 2001.
- J. TARRADELLAS: *Ja sóc aquí* Planeta, Barcelona: 1988.
- M. TELÓ: *European Union and the new regionalism: regional actors and global governance in a new post-hegemonic era* Ashgate, cop. Aldershot: 2001.
- J. TORRENT: *Història de la premsa catalana* Bruguera, Barcelona: 1966.
- J. A. TORRES MORA: "Demografia educativa de los años ochenta: el nacimiento una meritocracia bastarda" en: *Educación y sociedad* (1991), vol. VIII, pp.25-58.
- M. TRIANO LÓPEZ: "Educación bilíngüe en la Comunidad Valenciana: éxitos y fracasos" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.34, págs. 117-151.
- R. TRIAS FARGAS: *Solucions per Catalunya* Pòrtic, Barcelona: 1977.
- X. TRIAS i LLOBATER: *La gestió empresarial en el món de la sanitat* Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Seguretat Social, Barcelona: 1992.
- J. TUDELA: *El català a l'administració de la Generalitat* Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura, Barcelona: 1994.
- E. UDINA: *Quo vadis Catalonia?* Planeta, Barcelona: 1995.
- F. VALLVERDÚ: "Sobre els models de normalització lingüística: una aproximació juridico-política" en: *Revista de Llengua i Dret* (1988) núm. 11, págs. 229-239.
- F. VALLVERDÚ: *El conflicto lingüístico en Cataluña: historia y presente* Península, Barcelona: 1981.
- F. VALLVERDÚ: *Elocució i ortologia catalanes (per a ús de locutors de ràdio y televisió)* Jonc, Barcelona: 1986.
- P. VAN HOUTEN: "Fiscal autonomy and party politics in Catalonia" PSA Conference, University of Leicester: 2003.

- L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*, IEAL, Madrid: 1982.
- J. VERNET i LLOBET: "El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les Comunitats Autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer" en: *Revista de Llengua i dret* (1992) n.17, págs. 87-98.
- J. VERNET i LLOBET: "La regulació del plurilingüisme a l'administració espanyol (1977-1990)" en: *Revista de Llengua i Dret* (1992) núm.18, págs. 155-179.
- J. VERNET i LLOBET: "La necesaria modificació de la llei de normalització lingüística" en *Revista de Catalunya* (1991) n.56 pp.37-50.
- J. VERNET i LLOBET: *Normalització lingüística i accés a la funció pública*. Fundació Jaume Callís, Barcelona: 1992.
- F. X. VILA i MORENO: "La política lingüística als sistemes educatius dels territoris de llengua catalana" en: *Revista de Llengua i Dret* (2001) núm.34, págs.169-208.
- I. VILA: *El català i el castellà en el sistema educatiu de Catalunya* Horsoni, Barcelona: 1995.
- E. VOLTAS: *La guerra de la llengua* Empúries, Barcelona: 1996.
- P. WAGSTAFF: *Regionalism in the European Union* Intellect, Exeter: 1999.
- J. ZABALA OTEGUI: "La participación regional en el proceso de integración europea" en: *Revista Vasca de Administración Pública* (1993), num.35, pp.167-222.