



# **Ciencia Política y Gestión Pública**

## **SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL**

### **TEMA 6**

---

**El Estado de las Autonomías y los  
nacionalismos**

**Docente:**

**Prof. Dr. Leonardo Sánchez Ferrer**

## Índice de contenidos

---

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL TEMA</b>	<b>4</b>
<b>1.</b>	<b>Los modelos de estado.</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>La creación del estado autonómico</b>	<b>5</b>
2.1	Los antecedentes históricos	5
2.2	Primeros pasos: los entes preautonómicos	6
2.3	La cuestión territorial en la Constitución	9
<b>3.</b>	<b>El modelo autonómico español</b>	<b>11</b>
3.1	La distribución de competencias	11
3.2	La financiación del sistema	13
<b>4.</b>	<b>La evolución del clivaje nacionalista</b>	<b>16</b>
4.1	Identidad nacional y pluralismo identitario	16
4.2	El sistema de partidos en Cataluña	20
4.3	El sistema de partidos en el País Vasco	26
<b>5.</b>	<b>La crisis del modelo autonómico</b>	<b>30</b>
<b>IV.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>38</b>
<b>V.</b>	<b>RECURSOS</b>	<b>38</b>



## I. Introducción

El modelo autonómico español surgió a partir de negociaciones y procesos políticos que desembocaron en un sistema de amplia descentralización política, de características similares al federal. No obstante, se trata de un sistema que ha generado una gran conflictividad, por la confusión en la distribución de las competencias y por el hecho de que los nacionalismos no se han sentido satisfechos con el grado de autonomía alcanzada.

El tema se inicia con una breve explicación de algunos conceptos básicos, como estado unitario, estado regional, estado federal o confederación. La descripción de los principales modelos de estado sirve para situar mejor el debate autonómico español y la caracterización de su sistema. A continuación, se analiza el origen y desarrollo del estado de las autonomías, con especial atención a la distribución de las competencias y al sistema de financiación. Por último, se hace una reflexión sobre la valoración ciudadana del estado de las autonomías para evidenciar que, si bien el sistema llegó a alcanzar un importante apoyo en la opinión pública, la crisis institucional ha alcanzado también al modelo autonómico, que se encuentra en una situación muy difícil desde que se ha desencadenado el desafío independentista en Cataluña.

## II. Objetivos

- Comprender las diferencias entre los principales modelos de Estado y su aplicación a España
- Conocer el proceso de formación y las principales características del modelo autonómico español
- Conocer el funcionamiento del modelo autonómico español y sus principales problemas
- Conocer la evolución de la valoración ciudadana del modelo autonómico



### III. Contenidos específicos del tema

#### 1. Los modelos de estado.

La mayor parte de los países del mundo están constituidos como estados unitarios. Un *estado unitario* es aquél en el que existe un único centro de poder político supremo y en el que las subdivisiones administrativas ejercen funciones delegadas del poder central.

Estado unitario no quiere decir estado centralizado. Muchos estados unitarios concentran el poder en el gobierno central, pero otros tienen un importante nivel de descentralización, porque sus unidades administrativas gestionan amplias competencias. Un ejemplo de estado unitario descentralizado es Suecia, donde sus ayuntamientos gestionan muchos de los servicios públicos clave del estado de bienestar.

Un *estado federal* es aquél en el que se establece constitucionalmente una distribución de competencias entre el gobierno central (*gobierno federal*) y los gobiernos de los territorios. El poder de los territorios no puede ser revocado discrecionalmente por el central y se asume que las competencias de la federación están limitadas. Por otra parte, los conflictos entre la federación y los territorios los resuelve un tribunal supremo o constitucional.

Algunas definiciones de federalismo incluyen la existencia de un órgano federal que represente a los territorios y contribuya a formar las decisiones políticas relevantes, pero lo cierto es que la mayor parte de los estados federales no cuentan con un órgano de este tipo. Por ejemplo, Alemania sí lo tiene (el Consejo Federal o *Bundesrat*), pero Estados Unidos no, porque tanto la Cámara de Representantes como el Senado representan al pueblo de Estados Unidos y no a cada Estado en particular.

En ocasiones se utiliza el término *estado regional* para referirse a un estado unitario, en el que todas o algunas regiones cuentan con un cierto grado de autonomía política. Es el caso, por ejemplo, de Italia, que cuenta con gobiernos regionales que poseen competencias moderadas, si bien algunas regiones y provincias disfrutaban de un estatuto especial con más poderes. O también es el caso de Portugal, un estado unitario en el que dos regiones (Azores y Madeira) tienen estatuto de autonomía. A menudo se interpreta que el estado regional es un modelo intermedio entre el estado federal y el unitario, pero lo cierto es que hay una gran variedad de situaciones dentro de esta categoría y la mayoría de los estados con autonomía regional son claramente unitarios, dado que el nivel de competencias es muy limitado o afecta sólo a unas pocas regiones.

Otra categoría es la *confederación* (en el sentido moderno, no en el de las confederaciones medievales), que consiste en una unión de estados soberanos que delegan ciertas competencias en instituciones comunes, sin perder en ningún momento la soberanía propia. Suelen caracterizarse por una difícil estabilidad y de hecho, en muchos casos su existencia no ha sido prolongada dado que, o bien desembocaron en federaciones (como Estados Unidos o Suiza) o bien desaparecieron (como el Imperio Austro-Húngaro, la República Árabe Unida de Egipto y Siria, o la Unión Estatal



de Serbia y Montenegro). Un ejemplo de confederación en nuestros días podría ser la Unión Europea.

No siempre resulta sencillo clasificar un estado dentro de una de las categorías que hemos visto en este apartado. Hay países que claramente encajan en una categoría, pero también hay otros que suscitan discrepancias y que distintos autores, cada uno con su criterio, podrían calificar como unitarios, regionales o federales. En algunas clasificaciones prima el criterio nominal, eso es, son considerados federales aquellos países que establecen expresamente en sus constituciones el carácter federal de su estado. Sin embargo, otras clasificaciones se centran más en los aspectos sustantivos de la organización territorial. Es el caso, por ejemplo, del *Forum of Federations*, una organización internacional con sede en Ottawa, Canadá, auspiciada por una serie de países con modelo de estado federal y que promueve diferentes estudios y análisis sobre el federalismo (véase el enlace en la sección V, Recursos). En las publicaciones de dicha organización se consideran federales algunos países (entre ellos España) que oficialmente no declaran tener una estructura federal.

El modelo autonómico español es precisamente uno de los casos que suscita discrepancias. Para algunos autores (los menos) España sigue siendo un estado unitario en el que se ha producido un proceso de descentralización. Para otros autores (y para organizaciones como el *Forum of Federations*) España encaja en un modelo federal o *federalizante*. También hay quien defiende que el modelo español es una variante intermedia entre el modelo unitario y el federal. En todo caso, se trata de un debate que a menudo versa sobre una cuestión nominal más que sustantiva. Resulta obvio que el federalismo en una realidad compleja, con muchas variantes, de modo que seguramente hay tantos *federalismos* como países federales.

En todo caso, una distinción importante que conviene comprender es la que se establece entre el modelo de *federalismo dual* y el *federalismo cooperativo*. El federalismo dual es el modelo clásico de federalismo, característico de Estados Unidos, en el que cada nivel de gobierno tiene sus propias competencias exclusivas, que pueden ser ejercidas sin interferencias significativas de los otros niveles. El federalismo cooperativo, por su parte, tiene su mejor ejemplo en la República Federal Alemana y se basa en que muchas competencias políticas son compartidas, esto es, se reparten entre los distintos niveles de gobierno, que de esa manera se ven forzados a cooperar entre sí para la toma de decisiones. Veremos que el caso español puede considerarse una variante del federalismo cooperativo, aunque con mayores dificultades en su funcionamiento que el modelo alemán.

## 2. La creación del estado autonómico

### 2.1 Los antecedentes históricos

La formación del estado liberal en la España del siglo XIX se hizo de acuerdo con un modelo centralizado, muy influido por el ejemplo francés. España se organizó en provincias, al frente de cada una de las cuales había un representante del Estado,



el gobernador civil, que ejercía la autoridad siguiendo las órdenes del gobierno central. Los principales ministerios contaban con delegaciones en las diferentes provincias, que recibían las instrucciones desde el gobierno para ejecutar sus políticas. La centralización se realizó siguiendo el modelo de Francia, donde en fases sucesivas (primero con los reyes Borbones, en el siglo XVIII y, posteriormente, en la Revolución Francesa y en la era de Napoleón) habían concentrado el poder político en París y creado una estructura administrativa homogénea en el conjunto del país. La centralización en España se justificó, al igual que en Francia, en la necesidad de modernizar y unificar el país, abandonando las instituciones particulares de los antiguos reinos y estableciendo leyes iguales para todo el territorio.

No obstante, la centralización encontró resistencias en varios frentes políticos, tanto en la derecha como en la izquierda. Por una parte, hubo movimientos conservadores (como, por ejemplo, los tradicionalistas) que criticaban la destrucción de las instituciones tradicionales y la excesiva concentración de poder en el gobierno central, mientras abogaban por una recuperación de las identidades regionales. Ya hemos visto, por ejemplo, que una de las reivindicaciones del *carlismo* era la recuperación de los fueros y los derechos tradicionales de los territorios<sup>1</sup>. Por otra parte, dentro del movimiento republicano había un segmento que defendía la república federal, por considerar que el federalismo reflejaba mejor la realidad española, permitiendo el autogobierno de regiones y municipios. El establecimiento de la I República (1873-1874) dio lugar a un proyecto de constitución federal, que proponía la organización del país en 17 “estados”, siguiendo el modelo de los Estados Unidos de América. El fracaso de este régimen, que desembocó en dos guerras civiles simultáneas (por un lado, la rebelión cantonal, en la que diversos cantones o pequeños territorios proclamaron la independencia para construir una federación “desde abajo” y, por otro lado, una nueva guerra carlista), dio lugar a la restauración de la monarquía borbónica y al restablecimiento de la centralización.

La II República, como hemos visto en el primer tema, fue otro intento de llevar a cabo un proceso de descentralización y de creación de un “Estado Regional”, igualmente frustrado por su colapso y por la Guerra Civil de 1936 a 1939. El triunfo del bando franquista supuso la desaparición de las instituciones autonómicas allí donde se habían establecido y una vuelta a la centralización. Los cuarenta años del franquismo se caracterizaron por la fuerte concentración del poder político en las instituciones centrales del estado.

## 2.2 Primeros pasos: los entes preautonómicos

Durante la transición a la democracia, la reivindicación de la autonomía fue constante en muchos territorios, especialmente en Cataluña y el País Vasco, donde se reclamaba la restauración de los Estatutos de Autonomía republicanos. En las primeras elecciones democráticas de 1977, los partidos políticos de Cataluña y el País Vasco que abogaban por la restauración de dichos Estatutos obtuvieron mayorías significativas. Sin embargo, otras regiones también demandaban autonomía, en un amplio movimiento de apoyo a la descentralización. El gobierno de Suárez se enfrentó al

<sup>1</sup> Reivindicación que luego recogerían diversos partidos nacionalistas, como el Partido Nacionalista Vasco, que ha reclamado los *derechos históricos* del pueblo vasco.



desafío de satisfacer las demandas de Cataluña y el País Vasco y, al mismo tiempo, encauzar el movimiento descentralizador en toda España.

Lo cierto es que el modelo autonómico español es el resultado de un proceso de negociación y evolución política que pocos preveían en sus inicios y que, tal como lo conocemos hoy, no era defendido abiertamente por ninguna de las principales fuerzas políticas. Durante la transición a la democracia, las diferentes corrientes políticas tenían visiones divergentes sobre cómo debía organizarse el territorio, desde aquellos que proponían una simple descentralización administrativa hasta aquellos que defendían un modelo federal. Así, ciertos sectores del centro y de la derecha se buscaban una descentralización administrativa, es decir, una gestión más eficiente del estado, pero sin concesiones significativas a la autonomía política de las regiones. Por otro lado, los nacionalistas y parte de la izquierda abogaban por un amplio autogobierno, pero limitado a las "nacionalidades históricas", es decir, regiones con una identidad cultural y política distinta y un historial de demanda de autonomía, como era el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia. Finalmente, una facción importante de la izquierda prefería un modelo federal, que reconociera a todas las regiones como entidades con autogobierno y similares capacidades políticas, con un alto grado de autonomía dentro de un marco de igualdad territorial.

No obstante, incluso dentro de los principales partidos políticos, como la UCD (Unión de Centro Democrático) y el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), había sensibilidades y posiciones distintas respecto a cómo debía estructurarse el modelo territorial del país. Estas diferencias reflejaban las tensiones internas y las diversas percepciones sobre el papel de las autonomías y el nivel de autogobierno que debería concederse.

El modelo autonómico que finalmente se instauró en España fue el resultado de un complejo proceso de negociaciones políticas que derivaron en sistema que no respondía plenamente a las expectativas de ninguna de las partes. Como vamos a ver, se configuró una estructura de descentralización política amplia para todas las comunidades autónomas, similar en varios aspectos a un sistema federal, aunque sin utilizar ese término y con algunas particularidades distintivas.

El inicio del proceso comenzó antes de la aprobación de la Constitución de 1978, mediante la creación de lo que se llamarían "entes preautonómicos", que prepararon el terreno para el establecimiento del modelo autonómico posterior. Un hecho crucial fue el restablecimiento de la Generalitat por *Real Decreto-Ley* en septiembre de 1977. El Gobierno de Suárez había emprendido negociaciones con Josep Tarradellas, que había sido durante muchos años el presidente de la Generalitat en el exilio. Suárez prefería negociar con Tarradellas en lugar de hacerlo con la *Asamblea de Parlamentarios de Cataluña*, que se había constituido con los diputados y senadores electos en Cataluña en las elecciones recién celebradas, y en la que había una clara mayoría de izquierdas del PSC (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) y el PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*). A partir de esas negociaciones entre el gobierno y Tarradellas se llegó a un acuerdo, en julio de 1977, por el cual Suárez se comprometía a restablecer el gobierno autonómico catalán, a cambio de la aceptación inequívoca de la unidad de España por parte de Tarradellas. En septiembre fue restablecida la Generalitat y en octubre Tarradellas fue nombrado presidente, cargo que



ocuparía durante cerca de tres años, hasta que se celebraron las primeras elecciones autonómicas en Cataluña. Aunque Tarradellas había sido un militante histórico de Esquerra Republicana de Catalunya, durante la transición fue percibido en Cataluña como un político apartidista y de consenso, además de generar una considerable aceptación en el conjunto de España.

Por su parte, el proceso para el establecimiento de un ente preautonómico en el País Vasco fue más complicado, debido a la mayor radicalización del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y a la violencia terrorista de ETA. Tampoco existía una figura de consenso, con la legitimidad y el nivel de aprobación de Tarradellas. Aunque se intentó dar protagonismo a José María de Leizaola, presidente del gobierno vasco en el exilio, no pudo prosperar una operación similar a la que se había hecho con Tarradellas. En este contexto, las negociaciones se centraron en una asamblea de parlamentarios vascos, donde los nacionalistas no tenían mayoría. En diciembre de 1977 se creó por decreto-ley el Consejo General Vasco, órgano de gobierno provisional del País Vasco hasta que constituyera definitivamente su régimen de autonomía, y se eligió como presidente al socialista Ramón Rubial, con el apoyo de la UCD. No se aceptó la incorporación de Navarra al proceso de autonomía vasca, lo que generó tensiones con los nacionalistas y complicó las negociaciones.

A medida que avanzaba el proceso de transición, otras regiones comenzaron a exigir la creación de sus propias autonomías, como Galicia, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, etc. La presión territorial y la necesidad de responder a las demandas de autogobierno fueron tan fuertes que el gobierno de UCD, bajo el liderazgo del ministro para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, promovió la creación de entes preautonómicos en todas las regiones, configurando progresivamente el mapa autonómico que conocemos hoy. Esta proliferación de autonomías fue criticada por los nacionalistas, que interpretaban el movimiento de la UCD como un intento de desactivar las aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades históricas<sup>2</sup>.

A pesar de que, legalmente, las preautonomías se consideraban una etapa de transición, tuvieron un impacto importante en la configuración definitiva del Estado autonómico, antes de la aprobación de la Constitución. Ayudaron a aclarar el mapa de las futuras Comunidades Autónomas y promovieron la generalización de la autonomía en todo el territorio. Las preautonomías contribuyeron a un proceso pacífico de descentralización política, pero también originaron tensiones en los partidos políticos, sobre todo en UCD, dada la controversia en torno a la configuración de algunas regiones<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En la prensa de la época se utilizó a menudo la expresión “café para todos”, para dar a entender que se buscaba diluir las reivindicaciones de los nacionalistas y dar un mismo trato a todos los territorios.

<sup>3</sup> Es el caso, por ejemplo, de Castilla y León, que se formó con las antiguas regiones de León y Castilla la Vieja, de la que se desgajaron las provincias de Santander (Cantabria) y Logroño (La Rioja). En algunas provincias hubo movimientos a favor de constituirse en autonomías uniprovinciales, como en León o Segovia.



## 2.3 La cuestión territorial en la Constitución

El modelo territorial fue una de las cuestiones más controvertidas en el debate constitucional. Las diferencias radicaban en la variada voluntad de autogobierno en diferentes territorios de España y en las divergencias entre los partidos políticos en cuanto al modelo de autonomía a implementar. Especialmente polémico fue el artículo 2 de la Constitución, el que establece que "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". El uso del término *nacionalidad*, que sólo aparece en ese artículo, fue especialmente difícil de consensuar. Para los nacionalistas y parte de la izquierda este término era crucial, porque reconocía la identidad nacional de ciertas regiones (aunque sin nombrarlas, no se especificaba cuáles eran *nacionalidades* y cuáles *regiones*). Sin embargo, para otros sectores, especialmente dentro de la UCD y la derecha política, el uso del término "nacionalidades" generaba un temor a la fragmentación del Estado y se percibía como una amenaza a la unidad nacional. En todo caso, la voluntad de consenso llevó a que se admitiera el término en ese artículo y a cambio no volviera a aparecer en todo el texto constitucional.

El Título VIII de la Constitución es el que articula el modelo autonómico y también experimentó grandes dificultades en su tramitación. A las divergencias entre los partidos se sumaron las existentes dentro del propio partido de gobierno, UCD, en cuyo interior había sectores más "autonomistas" frente a otros más "centralistas". Como la voluntad de consenso era muy grande y se quería alcanzar un acuerdo lo más inclusivo posible, se buscaron soluciones pragmáticas para resolver las profundas diferencias territoriales y partidistas. Así, se arbitró un sistema que preveía diferentes vías para el acceso a la autonomía, con distintos niveles de autogobierno en unas comunidades y otras y además, se dejaron abiertas muchas decisiones importantes, que habrían de ser determinadas y desarrolladas en el futuro.

En este sentido, se planteó un proceso complejo de acceso a la autonomía, que dio lugar a cuatro vías distintas, previendo para cada una de ellas diferentes techos competenciales:

- La vía más rápida la establecía la **Disposición Transitoria Segunda de la Constitución**, que afirmaba que los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contasen ya con regímenes provisionales de autonomía podrían proceder inmediatamente a elaborar sus estatutos de autonomía, siguiendo el procedimiento fijado en el artículo 151.2. Además, esta vía permitía que dichas autonomías accedieran de forma rápida a más competencias. Sin citarlas expresamente, la Disposición se refería a Cataluña, País Vasco y Galicia, que habían plebiscitado estatutos de autonomía durante la II República.
- El **artículo 151** requería la celebración de un referéndum previo que debía ser aprobado por la todas las provincias que integraran la comunidad. Esta vía permitía un acceso rápido a un alto nivel de autogobierno y fue únicamente utilizada por Andalucía, aunque su aplicación generó controversias significativas.



- La vía del **artículo 143** se destinó al resto de las comunidades autónomas que no cumplían con los requisitos *históricos* o políticos para acogerse al artículo 151. El proceso de aprobación de sus estatutos se demoró más tiempo y además debían esperar cinco años adicionales para poder incrementar su techo competencial tras la aprobación inicial de sus estatutos.
- Por último, estaba el **caso especial de Navarra**, que era la única región (junto con la provincia de Álava) que había tenido un cierto nivel de autonomía durante el franquismo, al contar con una Diputación Foral que conservaba algunos de sus derechos históricos. La Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución contemplaba que pudiera incorporarse a la autonomía vasca si así lo decidía su parlamento foral. Navarra fue, de hecho, la primera región en la que se celebraron elecciones autonómicas (en abril de 1979) y ese primer parlamento foral decidió no incorporarse al País Vasco y constituir su propia autonomía. De esta manera, se negoció la ampliación de las competencias de la Diputación Foral, lo que se plasmó finalmente en la *Ley de Amejoramiento del Fuero* de 1982.

Como explica Eliseo Aja, en todos los estados nominalmente federales la distribución de competencias se encuentra fijada en la constitución federal, mientras que en el sistema autonómico español la solución es más compleja. La Constitución estableció una distribución inicial, pero luego remitía a los estatutos de autonomía la regulación específica de las competencias que corresponderían a cada comunidad. Además, la Constitución planteaba implícitamente un modelo asimétrico, esto es, se asumía que no todas las comunidades llegarían a tener las mismas competencias, dejando para las *históricas* (Cataluña, País Vasco y Galicia, a la que sumó Andalucía) más autogobierno que a las demás.

En este sentido, los artículos 148 y 149 distribuían las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pero dejaban un modelo abierto y poco definido. Especialmente relevantes eran los artículos que permitían la posibilidad de que muchas competencias no atribuidas a las regiones o, incluso, atribuidas al estado, pudieran ser delegadas a las comunidades autónomas:

- Art. 149.3: posibilidad de que correspondan a CC AA competencias no atribuidas al Estado.
- Art. 150.2: posibilidad de transferir mediante ley orgánica a CC AA materias del Estado de naturaleza delegable.

De esta manera, a partir de la aprobación de la Constitución, el modelo autonómico se ha desarrollado en buena medida a través de negociaciones, a veces bilaterales y en otras ocasiones multilaterales, entre las comunidades autónomas y el estado. La pauta general ha sido que el País Vasco y Cataluña iniciaban los traspasos y las otras comunidades les seguían posteriormente con procesos similares. Así, las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía especial o “reforzada” (País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia y Andalucía) asumieron inicialmente más competencias que las demás. Canarias y la Comunidad Valenciana se sumaron a esas cinco, en tanto que las otras diez apenas tuvieron competencias ni recursos durante la primera década del estado autonómico. Sin embargo, a partir de los pactos autonómicos entre PP y PSOE de 1992 y la reforma de los estatutos de 1994 se produjo



un gran aumento en las capacidades políticas de las comunidades de “vía lenta”. De esa manera, aunque el modelo sigue siendo asimétrico y hay distintos niveles competenciales de las comunidades autónomas, ha habido una clara tendencia a estrechar dichas diferencias, por ampliación de las que menos tienen.

### 3. El modelo autonómico español

Para preparar este apartado es recomendable leer el capítulo de Eliseo Aja, “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en su libro *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial, 2014: 156-194.

#### 3.1 La distribución de competencias

El autor citado (Aja, 2014) explica que la distribución de competencias en España se organiza en cuatro categorías: exclusivas del estado, concurrentes, compartidas y exclusivas de las comunidades autónomas.

**Competencias Exclusivas del Estado.** Son áreas de interés nacional que se encuentran completamente bajo el control del gobierno central, lo que incluye la legislación, la reglamentación y la ejecución de la política en dichas materias. Las competencias exclusivas del Estado abarcan sectores como la defensa y las Fuerzas Armadas, las relaciones internacionales, la nacionalidad, extranjería y derecho de asilo, el comercio exterior, el sistema monetario, la ordenación del crédito y la banca, los transportes de interés general (ferrocarriles, puertos, aeropuertos) y los museos y bibliotecas de titularidad estatal.

**Competencias Concurrentes.** En el ámbito de las competencias concurrentes, tanto el Estado como las CCAA tienen roles complementarios. El Estado establece la legislación básica, que sienta las bases comunes en todo el territorio, mientras que las CCAA pueden desarrollar y ejecutar esta normativa, además de aprobar leyes adicionales sobre la materia, adaptándola a sus necesidades específicas. Algunas de las políticas más importantes del país estarían dentro de las áreas de competencias concurrentes, como son la sanidad, la educación, el medio ambiente, además de la ordenación general de la economía, el régimen local, la administración pública o los medios de comunicación. De este modo, por ejemplo, hay leyes nacionales que regulan los aspectos más importantes de la educación (como la Ley Orgánica 2/2020, conocida como LOMLOE o la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario), a la vez que hay leyes autonómicas que regulan aspectos específicos que afectan a sus territorios (por ejemplo, Ley 3/2003 de Universidades de Castilla y León).

El Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir frecuentemente para resolver conflictos sobre el alcance de la legislación básica del Estado, que en ocasiones se percibe como excesivamente detallada, dejando poco margen para la regulación autonómica. La jurisprudencia del TC ha establecido que las leyes básicas del Estado deben limitarse a un "mínimo común normativo" que permita a las CCAA desarrollar



sus políticas dentro de ese marco general, promoviendo la diversidad en la gestión pública sin romper la unidad nacional.

**Competencias Compartidas.** En este tipo de competencias, el Estado tiene la potestad legislativa, pero la ejecución se delega a las CCAA. La idea es que haya una legislación única que garantice la misma regulación y los mismos derechos y servicios a todos los ciudadanos, pero descentralizando la gestión. Ejemplos de competencias compartidas incluyen la legislación laboral, mercantil y penitenciaria, la propiedad intelectual e industrial y la regulación de productos farmacéuticos.

**Competencias Exclusivas de las CCAA.** Las CCAA tienen plenas competencias en sectores más específicos que afectan principalmente a su propio territorio. Estas áreas incluyen la agricultura y la ganadería, el turismo, la asistencia y servicios sociales, el comercio y consumo, la industria y el urbanismo. Además, las CCAA gestionan transportes y aprovechamientos hidráulicos que se limitan a su territorio, así como puertos y aeropuertos que no se consideran de interés general y museos y bibliotecas autonómicos.

De esta explicación se deduce la gran importancia que tienen las competencias concurrentes y compartidas en detrimento de las exclusivas, lo que lleva a que el sistema autonómico español pueda ser considerado un ejemplo de federalismo *cooperativo*, en lugar de *dual*, de acuerdo con la distinción que se ha hecho en el primer apartado. Como analiza Eliseo Aja, esta es una característica de muchos federalismos en un contexto de creciente intervención del estado y de mayor complejidad de sus estructuras, que hace que resulte difícil atribuir una competencia en una sola instancia y aconseja la distribución entre varias, obligando a una cierta cooperación. Para este fin, se han creado mecanismos de colaboración intergubernamental, como la *Conferencia de Presidentes* y una gran cantidad de comisiones sectoriales, que buscan coordinar las políticas y resolver los conflictos. Sin embargo, estos mecanismos no han sido siempre efectivos y a menudo han surgido reticencias a la cooperación, tanto por parte del estado como de las comunidades.

Esa conflictividad ha llevado a que muchas cuestiones territoriales no se hayan resuelto con acuerdos, sino que haya tenido que intervenir el Tribunal Constitucional. Las sentencias del TC han sido un elemento clave en la configuración del estado autonómico, a partir de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad planteados por el estado y las comunidades. La mayoría de esos conflictos se han producido porque una de las dos administraciones (la estatal o la autonómica) consideraba que la otra se había excedido en sus atribuciones, al aprobar una ley o reglamento. En esos casos, el Tribunal ha tenido que analizar la Constitución y los Estatutos de Autonomía para determinar si la norma cumplía o no el criterio de constitucionalidad.

Este tipo de conflictos son habituales en los sistemas federales, que para ello cuentan con tribunales constitucionales que ejercen como árbitros. No obstante, el caso español resulta llamativo por el elevado número de litigios, muy superior al de otros países descentralizados. Aunque la cifra varía mucho de unos años a otros, se puede estimar que se presentan unos 50 conflictos anuales en promedio, que tardan años en resolverse, mientras que, por ejemplo, en Alemania, se producen uno o dos conflictos al año. Esta gran conflictividad del sistema español se puede explicar en



parte por la propia ambigüedad de la Constitución, que dejó muchas cuestiones pendientes, pero también es producto de las grandes diferencias políticas entre los partidos, con propuestas radicalmente distintas sobre el modelo territorial, que dejan poco espacio al acuerdo. La crisis del estado autonómico, que veremos en el último apartado, es un producto de esta conflictividad y de la gran dificultad de establecer un modelo territorial estable y aceptado por todos.

### 3.2 La financiación del sistema

La transferencia de importantes servicios públicos a las comunidades autónomas ha dado lugar a un gran crecimiento de sus presupuestos. Como se puede ver en la Tabla 1, el 35 por ciento del total de gastos e inversiones que realizaron las administraciones públicas en 2011 fueron ejecutados por las comunidades autónomas, esto es, gestionaron unos 163.000 millones de euros (en torno al 15 por ciento del PIB español). Políticas tan emblemáticas como la sanidad, la educación y otros servicios sociales están gestionadas por los gobiernos autonómicos, lo que se refleja en el hecho de que administren el 60 por ciento del gasto público en personal y más del 90 por ciento de las prestaciones sociales en especie, así como el 40 por ciento de la inversión pública.

**Tabla 1. Gastos e inversiones de las Administraciones Públicas en España. Total (excluidos los intereses de la deuda) y distribución porcentual entre diferentes niveles de la administración (2011)**

	Total millones €	Central	%	CC AA	Local	%	Seguridad Social	%	Total %
Remuneración de asalariados	122.601	19,5		60,4	17,9		2,2		100,0
Consumos intermedios	61.292	14,9		49,0	34,1		2,0		100,0
Transferencias sociales en especie	30.538	4,8		91,0	2,3		1,9		100,0
Prestaciones sociales no en especie	164.182	8,8		2,5	0,5		88,2		100,0
Otros gastos corrientes	31.830	56,4		21,4	10,6		11,6		100,0
Inversión	51.860	38,3		40,4	20,7		0,5		100,0
<b>Total</b>	<b>462.303</b>	<b>18,8</b>		<b>35,4</b>	<b>12,7</b>		<b>33,1</b>		<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En la Tabla 1 también se observa que la administración central ha visto reducido su peso en términos de gasto e inversión, así como en el volumen de empleados públicos que dependen de ella. No obstante, la Seguridad Social sigue estando gestionada fundamentalmente por el gobierno central y ella es la que ejecuta un tercio del gasto público, dado que es la responsable del sistema de pensiones y otras importantes prestaciones sociales. En este sentido, si a los gastos de la administración central se suman los de la Seguridad Social, se aprecia que algo más de la mitad del gasto público y la inversión sigue gestionado por el gobierno central.

Con la expansión de la administración autonómica como prestadora de servicios se ha hecho evidente que la financiación constituye uno de los principales problemas



del modelo. Son frecuentes las quejas de los gobiernos autonómicos por lo que consideran una financiación insuficiente de sus políticas y por lo que perciben como desigualdades e injusticias. Las quejas han sido especialmente intensas desde Cataluña, como se explica más adelante. En buena medida, el descontento se debe a que no existe un sistema único de financiación de las comunidades, sino a que hay un régimen fiscal especial en dos comunidades concretas, las denominadas *forales*, País Vasco y Navarra, que ha originado desigualdades económicas y una creciente sensación de agravio en algunas autonomías del régimen común.

El régimen fiscal *común* es el que rige en las 15 comunidades autónomas no forales<sup>4</sup>, donde la mayor parte de los impuestos son recaudados por la agencia tributaria del estado (AEAT), en especial los cuatro que más recaudan: impuesto sobre la renta de las personas (IRPF), impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales (hidrocarburos, bebidas alcohólicas, etc.). Algunos impuestos menores son gestionados por las comunidades autónomas, pero el grueso de la financiación de las mismas procede de las transferencias que reciben del estado por los impuestos que éste recauda. La cuantía de dichas transferencias suele ser objeto de controversia y los gobiernos autonómicos tratan de negociar para conseguir que se incremente, habitualmente con el argumento de que otras comunidades cuentan con condiciones más ventajosas de financiación.

Con el paso del tiempo, en sucesivas reformas legislativas, el estado ha ido cediendo parte de la recaudación de sus impuestos a las comunidades autónomas, de manera que estas ingresan un porcentaje de los impuestos del estado que se recaudan en su territorio. Por ejemplo, las autonomías ingresan directamente el 50 por ciento del IVA y del impuesto sobre la renta recaudados en su territorio. En algunos impuestos, incluso, como es el caso del IRPF o ciertos impuestos especiales, la comunidad autónoma puede cambiar el tipo impositivo de su parte del impuesto, es decir, subir o bajar los impuestos a los habitantes de su territorio, lo que implica un cierto grado de autonomía fiscal. En cualquier caso, el gobierno central sigue disponiendo de unos ingresos propios considerables, que después puede transferir a las autonomías en función de las necesidades de cada una y no del territorio donde se han recaudado los impuestos.

Por su parte, como ya hemos visto anteriormente, la Seguridad Social es una competencia del estado, que sigue recaudando las cotizaciones en toda España y pagando las pensiones y otras prestaciones a partir de una *caja común*.

El régimen fiscal *foral* es una herencia de la monarquía española del Antiguo Régimen, cuando coexistían diferentes fueros y estatutos legales en los distintos territorios de la corona. La creación del estado liberal moderno supuso la supresión de buena parte de esas diferencias y la homogenización legal del país, pero subsistieron algunas excepciones, por razones históricas que sería demasiado largo explicar aquí. El hecho es que la Constitución de 1978 “ampara y protege los *derechos históricos* de los territorios forales” (Disposición Adicional 1ª), lo que permite que haya un sistema fiscal especial para el País Vasco (denominado *Concierto*) y Navarra (allí denominado *Convenio*).

---

<sup>4</sup> Dentro del régimen fiscal común también hay singularidades fiscales en Canarias, Ceuta y Melilla.



Este régimen fiscal especial consiste en que las Diputaciones Forales de las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca y la Diputación Foral de Navarra recaudan la mayoría de los impuestos que se generan en sus territorios, incluyendo el impuesto sobre la renta, el IVA (impuesto sobre el valor añadido) y el impuesto de sociedades. Una vez recaudado el importe de los tributos, ambas comunidades deben realizar un pago a la administración central para sufragar los gastos comunes que esta realiza en el conjunto del territorio español (defensa, servicio exterior, compensación para las comunidades con menos renta, etc.). Dicho pago se calcula cada cierto tiempo de acuerdo con unos criterios que se negocian entre las administraciones central y autonómica y que en el caso del País Vasco se denomina *cupo* y en el caso de Navarra *aportación*.

Aunque tanto el *cupo* como la *aportación* teóricamente deben calcularse para que ambas comunidades autónomas contribuyan al estado con la misma cuantía que si estuvieran sometidas al régimen común, lo cierto es que en la práctica poseen un margen de negociación para obtener condiciones ventajosas. Al tratarse de comunidades con una renta per cápita superior a la media, sus ingresos fiscales son mayores y el hecho de poder retener dichos ingresos y aportar menos al fondo común les ha proporcionado una financiación de sus políticas muy superior a la de otras regiones. Así, de acuerdo con un reciente estudio elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la financiación per cápita de los servicios públicos en las dos comunidades forales es un 80 por ciento superior a la media de las comunidades del régimen común<sup>5</sup>.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas ha dado lugar a dos tipos de críticas, que a veces van unidas pero que realmente plantean soluciones opuestas. Por una parte, están los que critican las desigualdades en los niveles de financiación y consideran que todas las comunidades deberían contar con recursos similares para sus servicios públicos, independientemente del nivel de renta de su territorio. Para estos críticos el actual modelo presenta desigualdades injustificadas, especialmente entre las comunidades forales y las demás, por lo que debería reformarse el sistema de concierto y de convenio para equiparar sus resultados al régimen común. Por otra parte, están los que consideran que los recursos de la comunidad autónoma deberían gastarse en la propia comunidad y no transferirse a otras con menos renta, posición que se defiende en algunas de las comunidades más ricas, pero especialmente en Cataluña.

Un sector de la sociedad catalana, sobre todo entre los nacionalistas, es muy crítico con el hecho de que una gran parte de los impuestos que allí se pagan no se utilizan para costear los servicios públicos catalanes, sino que se dirigen al fondo común que se transfiere a otras comunidades con menos renta. Algunos autores y políticos llegan a hablar de un *expolio fiscal* sistemático, que estaría perjudicando gravemente a Cataluña<sup>6</sup>. Algunos plantean que Cataluña debería contar con un sistema de *concierto* similar al vasco, que limitara drásticamente las transferencias de recursos fis-

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011*: página 38.

<sup>6</sup> El término *expolio fiscal* se utiliza frecuentemente en el debate político catalán (declaraciones parlamentarias incluidas).



cales de Cataluña a otras comunidades. Otros plantean directamente la independencia, en la creencia de que una Cataluña independiente mantendría sus niveles de actividad económica, pero podría retener todos los impuestos de su territorio. Es obvio que, en el contexto actual de crisis económica, este argumento ha cobrado especial fuerza y es en buena medida la razón del auge del independentismo catalán en los últimos años, como veremos en el siguiente apartado.

Lo cierto es que, en un sistema político que garantiza un estado de bienestar y servicios públicos comunes para todos los ciudadanos, es inevitable que se produzcan transferencias de renta de unos territorios a otros, de la misma manera que se producen transferencias de unas clases sociales a otras. Dado que no existe el mismo nivel de desarrollo económico en todas las comunidades autónomas y que unas cuentan con una mayor concentración de actividad empresarial y rentas altas, resulta lógico suponer que habrá una mayor recaudación de impuestos en las más ricas y que contribuirán en mayor medida a sostener los gastos comunes. En el estudio mencionado anteriormente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se muestra que, efectivamente, es así y que, en dos comunidades autónomas, sobre todo Madrid y, en menor medida, Cataluña, se recaudan unas cantidades por impuestos superiores al gasto público que se realiza en ellas, lo que podría interpretarse como una *transferencia* de recursos de unas regiones a otras.

## 4. La evolución del clivaje nacionalista

### 4.1 Identidad nacional y pluralismo identitario

En el Tema 1 quedó claro que España es una realidad problemática en los debates intelectuales y políticos. Para algunos, España es una de las naciones más antiguas de Europa, con una sólida identidad cultural e histórica. Para otros, España es un estado formado por diferentes nacionalidades.

**Tabla 2. Sentimiento de orgullo de pertenecer al país (2017-2022)**

	Muy orgulloso	Bastante orgulloso	No muy orgulloso	Nada orgulloso
<b>Polonia</b>	63	32	2	0
<b>Australia</b>	53	32	6	2
<b>Suecia</b>	53	35	6	1
<b>EE UU</b>	46	32	15	4
<b>España</b>	39	40	9	5
<b>Japón</b>	33	45	17	1
<b>Países Bajos</b>	32	50	10	2
<b>Alemania</b>	27	42	11	6

Fuente: Elaboración propia con datos del World Values Survey (2017-2022).

Si vemos los datos a nivel comparado, España se encuentra en un nivel intermedio de orgullo nacional entre los países desarrollados. En la encuesta del Estudio Mundial de Valores de 2017-2022, en torno al 40 por ciento de los españoles se mostraban muy orgullosos de serlo y otro cuarenta por ciento adicional bastante orgullosos,

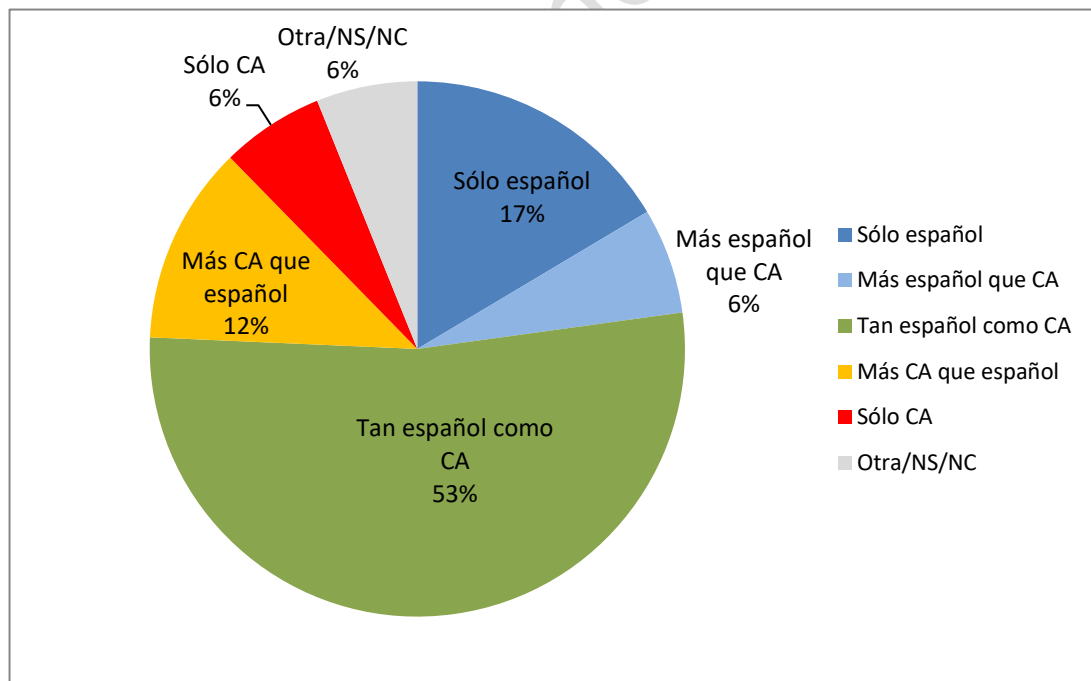


unas cifras similares o incluso superiores a las de otros países mucho más exitosos económicamente que España.

Los datos también indican que España se caracteriza por lo que podría denominarse un *pluralismo identitario*: la mayoría de la gente comparte la identidad española con una fuerte identidad regional/territorial. Este es un rasgo que se ha destacado a lo largo de la historia por numerosos autores, españoles y extranjeros y hoy en día, las encuestas también lo corroboran.

Como se observa en el Gráfico 1, la mayoría de la población española muestra un sentimiento compartido de pertenencia, tanto a España como a su propia comunidad autónoma. El gráfico está elaborado con los promedios de 57 encuestas del CIS realizadas entre 2006 y 2017 (que no muestran ninguna tendencia de variación significativa y sí bastante estabilidad). Se puede constatar que el 53 por ciento de los españoles se adhiere a un sentimiento de pertenencia igualmente intenso a España y a su comunidad autónoma. Un 23 por ciento se inclinan por una adhesión mayor a España (entre ellos un 17 por ciento que se identifican sólo con España y no con la comunidad de residencia) y un 18 por ciento se inclinan más por su comunidad (incluidos un 6 por ciento identificados sólo con su comunidad)<sup>7</sup>.

**Gráfico 1. Sentimiento nacional en España: 2006-2017**



Fuente: Elaboración propia con datos del CIS. Promedios de 57 estudios del CIS entre 2006 y 2017.

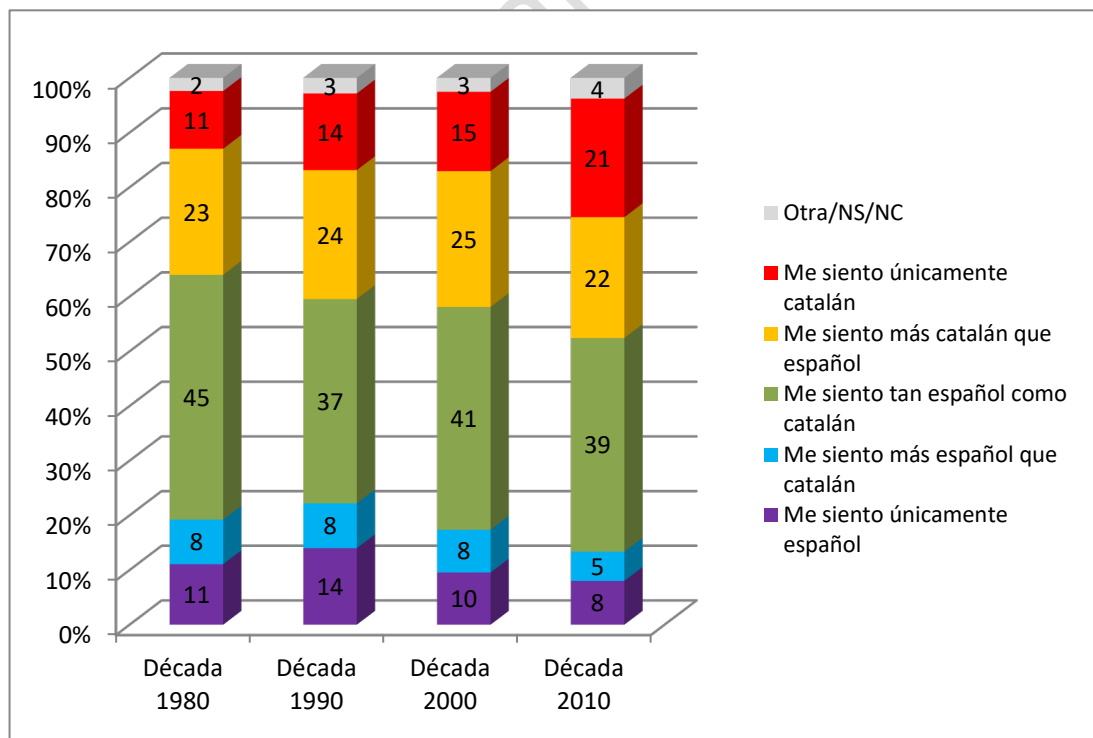
<sup>7</sup> Hay que señalar que las preguntas de sentimiento nacional ya no las realiza el CIS desde hace años, por lo que los datos han quedado interrumpidos.



Obviamente, las cifras varían de unas comunidades a otras. En algunas, como Madrid, Castilla y León o Castilla-La Mancha el sentimiento puramente español es muy alto (superando el 35 por ciento en ocasiones), mientras que, en el País Vasco y Cataluña, como vamos a ver a continuación, hay porcentajes muy elevados de personas que se identifican exclusivamente con sus comunidades. En la mayoría, no obstante, predominan los sentimientos compartidos, categoría que en algunos casos supera el 65 por ciento de respuestas (como en Andalucía, Asturias, Galicia, Aragón y otras).

El Gráfico 2 muestra la evolución de la identidad nacional en Cataluña, con datos de 54 estudios del CIS entre 1984 y 2019. Los resultados se han agrupado por décadas, promediando las encuestas de cada período para presentar datos más sólidos y fiables. Lo que se observa es que desde los años 80 hasta la actualidad el porcentaje de la población catalana que tiene una identidad claramente española (los que se consideran sólo o predominantemente españoles y los que son tan españoles como catalanes) ha disminuido más de 10 puntos, los mismos que ha aumentado la identidad exclusivamente catalana (que ha pasado del 11 al 22 por ciento de la población). La mitad de ese aumento se produjo entre la década de los 80 y de los 90 y la otra mitad entre la década del 2000 y la del 2010.

**Gráfico 2. Identidad nacional en Cataluña: 1984-2019 (promedios por década)**

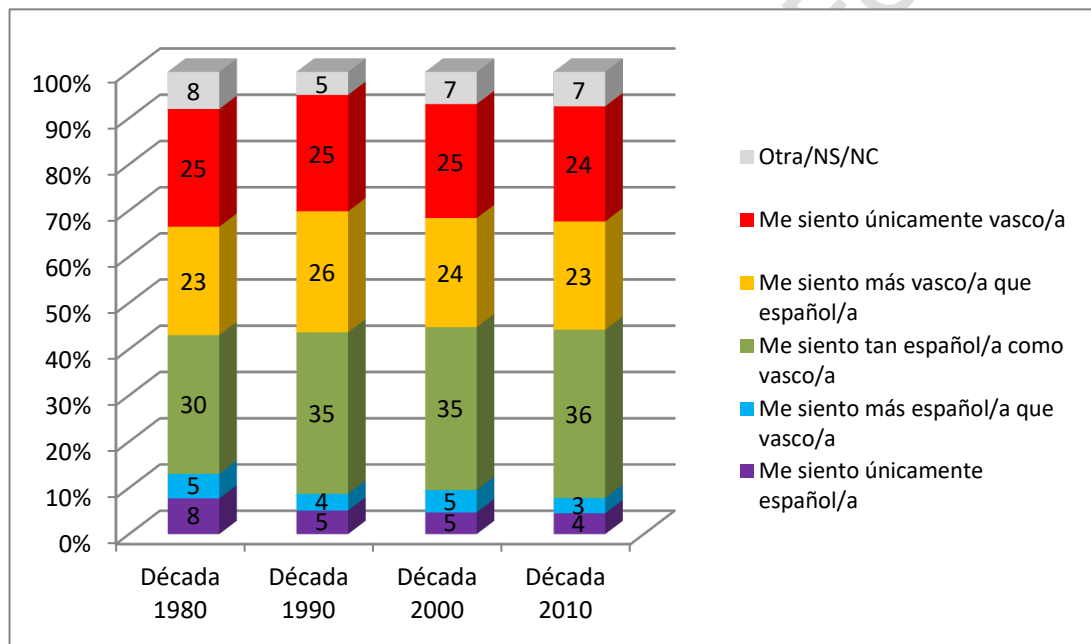


Fuente: Elaboración propia con datos del CIS: década 1980: estudios 1.389, 1.404, 1.412, 1.413, 1.464, 1.527, 1.620, 1.706, 1.719 y 1.726; década 1990: estudios 1.978, 1.987, 1994, 2.033, 2.052, 2.137, 2.192, 2.195, 2.199, 2.228, 2.286, 2.298, 2.373, 2.374; década 2000: estudios 2.410, 2.450, 2.455, 2.543, 2.610, 2.643, 2.656, 2.660, 2.734, 2.829, 2.852, 2.857; década 2010: estudios 2.965, 2.970, 2.976, 2.978, 2.981, 3.005, 3.008, 3.011, 3.013, 3.017, 3.024, 3.029, 3.033, 3.126, 3.133, 3.145, 3202 y 3248.



En cualquier caso, los datos muestran que en la actualidad la mayoría de la población sigue conservando la identidad española, puesto que el 51 por ciento se sienten al menos tan españoles como catalanes, aunque los predominante o exclusivamente catalanes ascienden al 44 por ciento. Las identidades compartidas también siguen siendo ampliamente mayoritarias, puesto que si el 30 por ciento manifiesta una identidad exclusiva (sólo catalana o sólo española), dos tercios de la población se identifican en mayor o menor grado como catalanes y españoles. En este sentido, el movimiento político independentista que ha resurgido con tanta fuerza en Cataluña en los últimos años no se debe tanto a un vuelco en los sentimientos nacionales de la población como a otros factores (cálculos económicos, estratégicos, crisis institucional, etc.).

**Gráfico 3. Identidad nacional en el País Vasco: 1984-2019 (promedios por década)**



Fuente: Elaboración propia con datos del CIS: década 1980: estudios 1.387, 1.402, 1.548, 1.557, 1.653, 1.721, 1.757 y 1.879; década 1990: estudios 2.228, 2.282, 2.286 y 2.304; década 2000: estudios 2.407, 2.455, 2.593, 2.598, 2.601, 2.734, 2.784 y 2.829; década 2010: estudios 2.956, 2.964, 2.970, 2.976, 2.978, 2.981, 3.005, 3.008, 3.011, 3.013, 3.017, 3.024, 3.029, 3.033, 3.126, 3.145, 3.154 y 3248).

El Gráfico 3 muestra la evolución de la identidad nacional en el País Vasco, en este caso a partir de 35 estudios del CIS desde 1984 hasta 2019, agrupados igualmente en cuatro décadas, las de 1980, 1990, 2000 y 2010.

En el País Vasco se observa que la identificación con España es algo más débil que en Cataluña, puesto que no alcanza el 45 por ciento de la población los que declaran ser al menos tan españoles como vascos, un dato que ha permanecido sólidamente estable desde los años 80 hasta la actualidad. También es muy estable el número de los que se declaran más vascos que españoles o sólo vascos, en torno al 25 por



ciento cada una de las categorías). No obstante, las identidades duales son también mayoritarias en esta comunidad e incluso parecen haber aumentado. Si en los años 80 un tercio de los vascos manifestaban identidades exclusivas (25 por ciento de sólo vascos y 8 por ciento de sólo españoles), en la década de los 2000 eran sólo el 27 por ciento (23 por ciento de sólo vascos y 4 por ciento de sólo españoles). El promedio de las últimas encuestas muestra que la respuesta mayoritaria sigue siendo la identidad tan española como vasca (36 por ciento).

## 4.2 El sistema de partidos en Cataluña

El clivaje nacionalista ha dado lugar a la aparición de subsistemas de partidos dentro del sistema de partidos español. En algunas comunidades autónomas, especialmente País Vasco y Cataluña, los partidos nacionalistas ocupan una gran parte del espacio político y han sido protagonistas destacados en sus territorios, además de ser también actores muy relevantes en el conjunto de la política española. En las tablas y gráficos siguientes vamos a ver que los resultados electorales en las dos comunidades muestran variaciones considerables en la relación voto nacionalista/no nacionalista, mucho mayores que los cambios en los sentimientos nacionales. Eso indica que el clivaje de identidad nacional es importante para explicar el voto en el País Vasco y Cataluña, pero no tanto como podría en un principio suponerse.

### Siglas y partidos políticos de Cataluña

<b>CIU</b>	Convergència i Unió, coalición de Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya
<b>ERC</b>	Esquerra Republicana de Catalunya
<b>SI</b>	Solidaritat per la Independència
<b>CUP</b>	Candidatura d'Unitat Popular
<b>PSUC/ICV</b>	Partit Socialista Unificat de Catalunya/Iniciativa per Catalunya Verds
<b>CSQP</b>	Catalunya Sí que es Pot, coalición promovida por Podemos e ICV para las elecciones autonómicas de 2015
<b>PSC</b>	Partit dels Socialistes de Catalunya
<b>UCD</b>	Unión de Centro Democrático
<b>PP</b>	Partido Popular
<b>C'S</b>	Ciutadans- Partido de la Ciudadanía
<b>ECP</b>	En Comú y En Comú Podem
<b>JxS</b>	Junts pel Sí, coalición electoral de CDC y ERC para las elecciones autonómicas de 2015
<b>JXC</b>	Junts per Catalunya, coalición entre el Partido Demócrata Europeo Catalán y Convergencia Democràtica de Catalunya
<b>CCP</b>	Catalunya En Comú-Podem, coalición de Catalunya en Comú, Podemos, Iniciativa per Catalunya y otros partidos.

En la Tabla 3 vemos los resultados de todas las elecciones generales celebradas en Cataluña entre 1977 y 2019. Se observa que, como en el conjunto de España, el sistema de partidos ha experimentado un gran cambio en los últimos años. En el período que va de 1977 a 2011 el Partido Socialista (PSC) tuvo un claro predominio en las elecciones generales celebradas en Cataluña, puesto que ganó todas excepto la de 2011. En varias de esas elecciones su victoria se produjo por margen muy amplio sobre el segundo partido, que siempre fue CIU, excepto en 1979 que fue UCD. La principal formación nacionalista catalana, la coalición de centro derecha *Convergència i Unió*, obtuvo en dicho período resultados que oscilaban entre el 21



y el 33 por ciento de los votos (excepto en 1979, que apenas rebasó el 16), en tanto que Esquerra Republicana de Cataluña sólo superó el 8 por ciento en las elecciones de 2004. Por su parte, los principales partidos de centro-derecha de ámbito español, UCD en su momento y después del PP, obtuvieron siempre la tercera posición (con la excepción señalada de 1979) y no llegaron nunca a superar nunca el 23 por ciento de los votos. En todo caso, las elecciones generales fueron siempre la competición en la que estos partidos obtuvieron sus mejores resultados.

Las elecciones generales de 2015 y 2016 supusieron una auténtica convulsión en el sistema de partidos catalán. El PSC fue relegado a la tercera posición, obteniendo poco más de un tercio de los apoyos que había conseguido en 2008, en tanto que CDC (ahora escindido de Unió Democràtica de Catalunya) apenas rebasó la mitad de los conseguidos en 2011. En ambas elecciones la victoria correspondió a la plataforma *En Comú Podem*, que agrupa a una coalición de partidos de izquierda que mantiene una posición ambivalente en el debate identitario: la mayoría de sus dirigentes no se definen como nacionalistas ni independentistas, pero defienden el *derecho a decidir* de Cataluña y la celebración de un referéndum<sup>8</sup>. El primer partido nacionalista ya no es CiU/CDC, sino Esquerra Republicana de Catalunya. Por su parte, el PP experimenta también un gran descenso de sus votos, en tanto que Ciudadanos ha experimentado un gran crecimiento a costa del PP y el PSC.

**Tabla 3. Resultados de las elecciones generales celebradas en Cataluña, 1977-2023 (porcentajes sobre el total de votos válidos)**

	CIU	ERC	PSUC/ICV	PSC	UCD	PP	Vox
			<b>ECP</b>		<b>C's</b>		
<b>1977</b>	22,6	4,7	18,3	30,0	16,9	3,6	
<b>1979</b>	16,4	4,2	17,5	29,8	19,4	3,7	
<b>1982</b>	22,6	4,0	4,6	46,0		14,7	
<b>1986</b>	32,1	2,7	3,9	41,2		11,4	
<b>1989</b>	32,9	2,7	7,4	35,8		10,7	
<b>1993</b>	32,0	5,1	7,5	35,1		17,2	
<b>1996</b>	29,8	4,2	7,7	39,6		18,1	
<b>2000</b>	29,2	5,7	3,6	34,6		23,1	
<b>2004</b>	21,0	16,0	5,9	39,8		15,7	
<b>2008</b>	21,3	8,0	5,0	46,1	0,8	16,7	
<b>2011</b>	29,9	7,2	8,2	27,2		21,1	
<b>2015</b>	15,2	16,1	24,9 (ECP)	15,8	13,1	11,2	
<b>2016</b>	14,0	18,3	24,7 (ECP)	16,2	11,0	13,5	
<b>2019</b>	12,1 (JxC)	24,6	14,9	23,2	11,6	4,8	3,6
<b>2019</b>	13,7	22,6	14,2	20,5	3,9	7,4	6,3
<b>2023</b>	11,2	13,2	14,0	34,5		13,3	7,8

Fuente: Ministerio del Interior

<sup>8</sup> Es el caso, por ejemplo, de Ada Colau, alcaldesa de Barcelona y líder de Barcelona en Comú, que en repetidas ocasiones ha hecho declaraciones en ese sentido.



Las elecciones de abril de 2019, ya en plena crisis institucional tras la declaración de independencia y la suspensión temporal del gobierno catalán a través del artículo 155 de la Constitución, mostró un nuevo cambio radical, en un escenario de gran volatilidad. Por primera vez, el partido más votado fue ERC, aunque a escasa distancia del PSC. *En Comú Podem y Junts per Catalunya*, el partido heredero de la antigua CiU, experimentan una gran bajada. El Partido Popular se desploma en sus resultados, como le ocurrió en el conjunto de España, en parte perjudicado por la irrupción de Vox y la ligera subida de Ciudadanos.

**Tabla 4. Resultados de las elecciones autonómicas celebradas en Cataluña, 1980-2017**  
(porcentajes sobre el total de votos a candidaturas)

	CIU	ERC	SI	CUP	PSUC/ICV	PSC	UCD C's	PP	Vox
<b>1980</b>	28,0	9,0			18,9	22,6	10,7		
<b>1984</b>	47,0	4,4			5,6	30,3		7,7	
<b>1988</b>	46,0	4,2			7,8	30,0		5,3	
<b>1992</b>	46,7	8,1			6,6	27,9		6,0	
<b>1995</b>	41,4	9,6			9,8	25,1		13,2	
<b>1999</b>	38,0	8,8			2,5	38,2		9,6	
<b>2003</b>	31,2	16,6			7,4	31,4		12,0	
<b>2006</b>	32,2	14,3			9,7	27,4	3,1	10,9	
<b>2010</b>	39,6	7,2	3,4		7,6	18,9	3,5	12,7	
<b>2012</b>	31,2	13,9	1,3	3,5	10,0	14,6	7,7	13,2	
<b>2015</b>		39,8 (JxS)		8,3	9,0 (CSQP)	12,8		18,0	
<b>2017</b>	21,8 (JXC)	21,5		4,5	7,5 (CCP)	13,9	25,5	4,3	
<b>2021</b>	20,1	21,3		6,7	6,9	23,0	5,6	3,9	7,7

Fuente: Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana, [www.argos.gva.es](http://www.argos.gva.es)

El contraste entre los resultados de las elecciones generales y las autonómicas en Cataluña es notable, en el sentido de que los partidos nacionalistas son mucho más votados en las autonómicas que en las generales, en tanto que con los partidos no nacionalistas ocurre a la inversa. En la Tabla 4 se reflejan los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña entre 1980 y 2017. Si se dejan de lado las dos últimas elecciones, se observa que en todo el período destacan las victorias de CIU, casi todas ellas con amplia diferencia sobre el PSC, con las excepciones de 1999 y 2003, en las que ganaron los socialistas en votos por una diferencia mínima. Comparando las Tablas 3 y 4 se aprecia que, a lo largo del período 1980-2012, CIU obtuvo en promedio 12 puntos porcentuales de voto más en las elecciones autonómicas que en las generales, en tanto que los socialistas lograron en promedio 10 puntos menos. El Partido Popular, por su parte, ganó en promedio cuatro puntos menos en las autonómicas que en las generales y ERC, inversamente, casi cuatro puntos más. El único partido relevante que obtenía resultados similares en promedio en

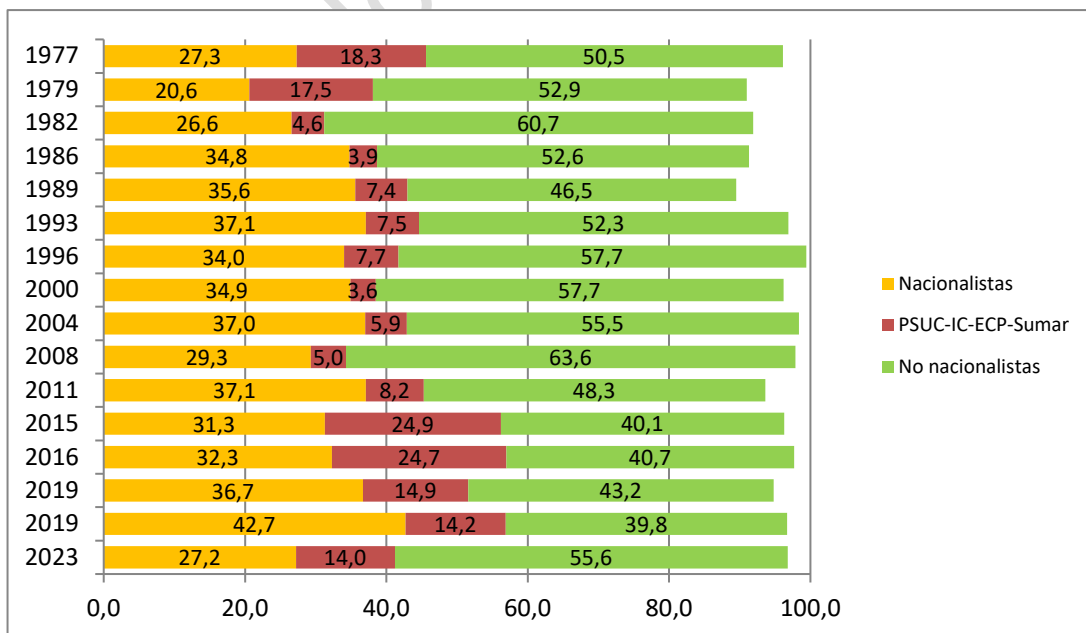


unas convocatorias y otras era en su día el PSUC y posteriormente *Iniciativa per Catalunya Verds*.

Las elecciones autonómicas de 2015 también supusieron un enorme cambio en la distribución de votos entre partidos, pero siguieron el mismo patrón en cuanto a la ventaja que dicho tipo de elección ofrece a los nacionalistas. La coalición *Junts pel Sí*, que agrupó en un mismo frente independentista a CDC y ERC obtuvo entre 7 y 8 puntos más que la suma de los dos partidos en las dos elecciones generales celebradas meses después. Por el contrario, PP y PSOE mejoraron sus resultados entre tres y cinco puntos en las generales, a pesar de su descenso en relación con las generales de 2011. No obstante, el mayor contraste lo ofrece la marca catalana de Podemos: en las autonómicas (con la denominación Catalunya Sí que es Pot) apenas llegó al 9 por ciento, en tanto que en las generales (*En Comú Podem*) rebasó en 24 en ambas convocatorias.

Las elecciones autonómicas de diciembre de 2017 tuvieron lugar en las circunstancias excepcionales producidas a partir de la aceleración del proceso independentista y la intervención de la autonomía catalana en virtud del artículo 155 de la Constitución. La extrema polarización de la política catalana llevó a un aumento sustancial de la participación en dichas elecciones, que se acercó al 80 por ciento, pero no cambió sustancialmente la relación de fuerzas entre nacionalistas y no nacionalistas. Por primera vez, Ciudadanos fue el partido más votado en unas elecciones catalanas, aunque no pudo articular un gobierno, ya que los nacionalistas conservaron una ajustada mayoría.

**Gráfico 4. Distribución de votos entre partidos nacionalistas y no nacionalistas en las elecciones generales en Cataluña: 1977-2019 (porcentajes sobre el total de votos válidos)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior

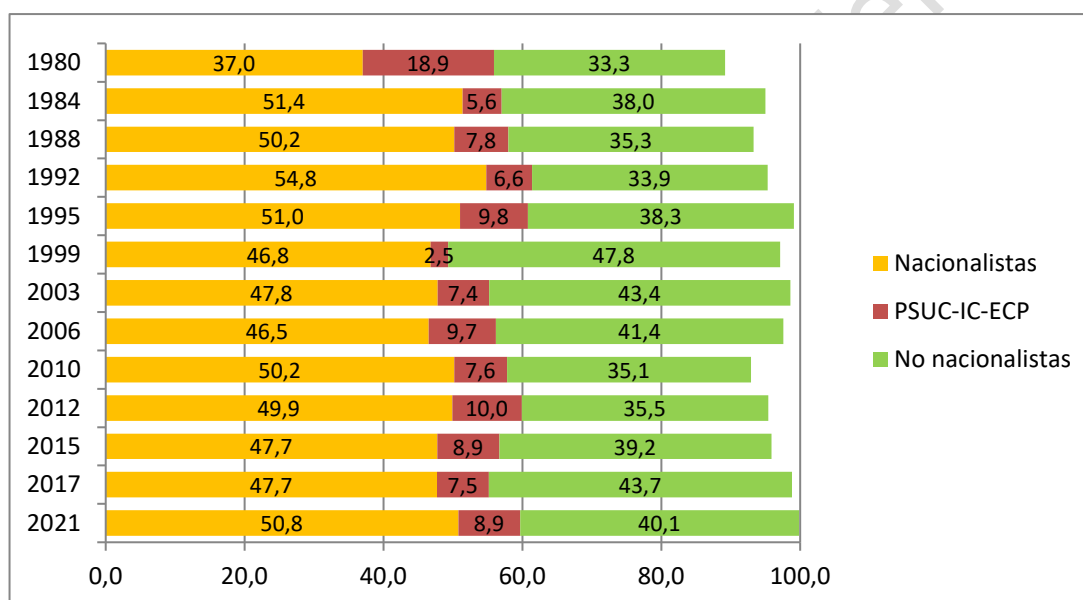
Nacionalistas: incluyen a CIU, JxC, ERC y SI

No nacionalistas: incluyen a PSC, UCD, PP, UPyD, C's y Vox



En los Gráficos 4 y 5 se ve la distribución del electorado entre partidos nacionalistas catalanes y no nacionalistas catalanes en las diferentes convocatorias electorales, distinguiendo nuevamente entre generales y autonómicas<sup>9</sup>. Resulta obvio que los nacionalistas catalanes obtienen la mayoría en las elecciones autonómicas, con la excepción de 1999 y que los no nacionalistas han ganado ampliamente todas las elecciones generales, aunque su ventaja es mucho menos clara en las dos últimas, debido al gran aumento de *En Comú*, que resulta difícil clasificar en ninguna de las dos categorías. En este sentido, puede hablarse de un comportamiento electoral diferenciado en Cataluña en función del tipo de elección.

**Gráfico 5. Distribución de votos entre partidos nacionalistas y no nacionalistas en las elecciones autonómicas en Cataluña: 1980-2021 (porcentajes sobre el total de votos válidos)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana, [www.argos.gva.es](http://www.argos.gva.es)

Nacionalistas: incluyen a CIU, ERC, JxS, SI y CUP

No nacionalistas: incluyen a PSC, UCD, PP y C's

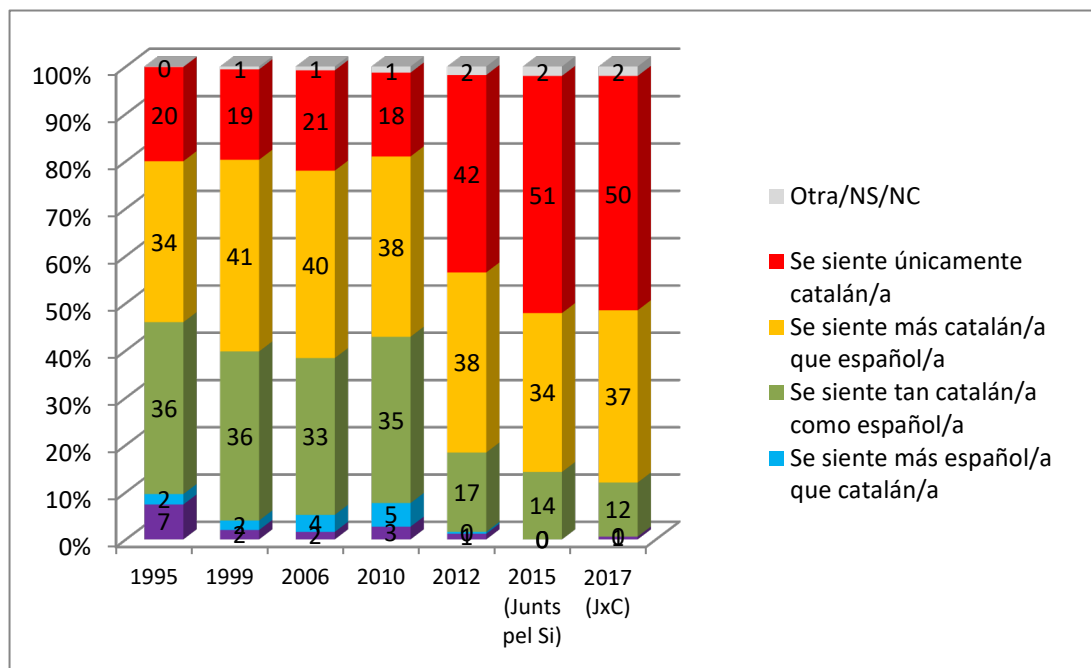
Está claro que, a la hora de votar por un partido nacionalista o no nacionalista, los electores parecen tener en cuenta más factores que los puramente *identitarios*: el programa económico, la confianza en su gestión o la capacidad de negociación frente al gobierno central, son factores que pueden motivar a personas identificadas con España a votar a un partido nacionalista. Esto se ha visto especialmente en el caso de los partidos nacionalistas considerados “moderados” y que han dominado el panorama político en Cataluña y el País Vasco: la coalición Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco. Estos partidos, además de gobernar en sus comu-

<sup>9</sup> La clasificación de los partidos en una categoría u otra puede estar sometida a debate en algunos casos, pero responde a los criterios comúnmente aceptados. Entre los nacionalistas estarían CIU, ERC, SI y CUP, en tanto que entre los no nacionalistas se incluirían PSC, PP, UCD y Ciudadanos. El PSUC, Iniciativa per Catalunya Verds y posteriormente En Comú Podem son más difíciles de catalogar y han sido puestos en una categoría aparte.



nidades, han tenido un papel muy activo en la política española, apoyando a determinados gobiernos centrales y participando en negociaciones políticas de diversa índole. Esto ha podido llevar a que personas no nacionalistas pensaran que era más “útil” votar a un partido de estas características, por las ventajas que podía reportar para la propia comunidad autónoma.

**Gráfico 6. Identidad nacional de los votantes de CiU (1995-2012), Junts pel Si (2015) y Junts per Catalunya (2017)**



Fuente: Elaboración propia con estudios del CIS, encuestas post-electorales de las elecciones autonómicas: 2199, 2374, 2660, 2857, 2970, 3113 y 3202. En la encuesta postelectoral del CIS de 2003 no se hizo la pregunta.

En el Gráfico 6 se muestra la evolución de los votantes de CIU en su identidad nacional en todas las elecciones autonómicas desde 1995 (exceptuando 2003, en cuya encuesta post-electoral no hay datos sobre identidad nacional). Se observa que en todo el período hasta el año 2010 un elevado porcentaje de los electores de CIU (entre un 40 y un 45 por ciento) se consideraban al menos tan españoles como catalanes. Esta capacidad de penetración en el territorio no nacionalista explica en parte el éxito de esta formación y su estabilidad en el gobierno autonómico durante décadas. Sin embargo, la radicalización del nacionalismo catalán desde 2010 y, en concreto, el abandono por parte de CIU (o mejor dicho, de uno de los partidos de la coalición, *Convergència Democràtica de Catalunya*) de su estrategia moderada y pactista, ha llevado a que su porcentaje de votantes identificados con España descienda abruptamente a menos del 20 por ciento. En las elecciones de 2015 CIU no se presentó como tal, sino que *Convergència Democràtica de Catalunya* se integró en una plataforma de varios partidos y agrupaciones independentistas, *Junts pel Si*, pero en el Gráfico se aprecia que el perfil *identitario* de sus votantes es muy similar al que tuvo CIU en 2012: menos del 20 por ciento se sienten tan españoles como catalanes o primordialmente españoles, el resto se reparten entre los que se sienten



más catalanes que españoles o solo catalanes. En las elecciones de diciembre de 2017, ya en plena crisis tras la declaración unilateral de independencia y la aplicación del artículo 155 de la Constitución, se observa que el perfil de los votantes de la coalición *Junts per Catalunya* no ha cambiado sustancialmente respecto a sus coaliciones predecesoras.

### 4.3 El sistema de partidos en el País Vasco

En el caso del País Vasco, nos encontramos con un patrón similar en cuanto al comportamiento electoral diferenciado en convocatorias generales y autonómicas, pero quizá algo menos marcado que en Cataluña. En la Tabla 5 se presentan los resultados de las elecciones generales en el País Vasco. La gran mayoría han sido ganadas por el PNV, aunque las de 2008 y 2023 fueron ganadas por el Partido Socialista de Euskadi y las de 2015 y 2016 por Podemos.

**Tabla 5. Resultados en las elecciones generales celebradas en el País Vasco, 1977-2023 (porcentajes sobre el total de votos válidos)**

	PNV	EA	EH BILDU	EE	EB- IU	PSE-EE (PSOE)	PP	UCD Cs	Pod.	Vox
<b>1977</b>	29,4			6,1	4,5	28,4	7,1	12,8		
<b>1979</b>	27,6		15,0	8,0	4,6	19,1		16,9		
<b>1982</b>	31,9		14,8	7,7	1,8	29,3	11,7			
<b>1986</b>	28,0		17,8	9,1	1,3	26,4	10,6	5,0		
<b>1989</b>	22,9	11,2	17,0	8,9	3,0	21,3	9,4	3,5		
<b>1993</b>	24,4	10,0	14,8		6,4	24,9	14,9			
<b>1996</b>	25,4	8,3	12,5		9,4	24,0	18,6			
<b>2000</b>	31,3	7,8			5,6	24,0	29,1			
<b>2004</b>	34,2	6,6			8,3	27,6	19,1			
<b>2008</b>	27,6	4,5			4,5	38,8	18,9			
<b>2011</b>	27,7		24,1		3,7	21,8	18,0			
<b>2015</b>	24,9		15,2		3,0	13,3	11,7	4,1	26,2	
<b>2016</b>	25,0		13,4			14,3	13,0	3,6	29,3	
<b>2019</b>	31,0		16,7			19,9	7,5	3,2	17,6	2,2
<b>2019</b>	32,0		18,7			19,2	8,9		15,4	2,5
<b>2023</b>	24,1		24,0			25,3	11,5		11,1	2,6

Fuente: Ministerio del Interior

Lo que se aprecia, en todo caso, comparando los datos de las Tablas 5 y 6, es que los partidos nacionalistas vascos han obtenido porcentajes considerablemente más elevados en las elecciones autonómicas que en las generales. El PNV ha obtenido en promedio seis puntos más en las autonómicas que en las generales, mientras que el PSE ha ganado cuatro menos y el PP tres menos en promedio.



**Tabla 6. Resultados en las elecciones autonómicas celebradas en el País Vasco, 1980-2016 (porcentajes sobre el total de votos a candidaturas)**

	PNV	EA	EH Bildu	EE	EB-IU	PSE-EE (PSOE)	PP	UCD	Pod.
<b>1980</b>	38,1		16,6	9,8	4,0	14,2	4,8	8,5	
<b>1984</b>	42,0		14,7	8,0	1,4	23,1	9,4		
<b>1986</b>	23,7	15,8	17,5	10,9	0,6	22,0	4,9	3,5	
<b>1990</b>	28,5	11,4	18,3	7,8	1,4	19,9	8,2		
<b>1994</b>	29,8	10,3	16,3		9,1	17,1	14,4		
<b>1998</b>	28,0	8,7	17,9		5,7	17,6	20,1		
<b>2001</b>	42,7		10,1		5,6	17,9	23,1		
<b>2005</b>	38,7		12,4		5,4	22,7	17,4		
<b>2009</b>	38,6	3,7	6,0		3,5	30,7	14,1		
<b>2012</b>	34,6		24,7		4,3	19,1	11,7		
<b>2016</b>	37,7		21,2			11,9	10,2		14,8
<b>2020</b>	39,1		27,9			13,7	6,8		8,1

Fuente: Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana, [www.argos.gva.es](http://www.argos.gva.es) y Gobierno Vasco (para los datos provisionales de 2016), [www.euskadielecciones.eus](http://www.euskadielecciones.eus).

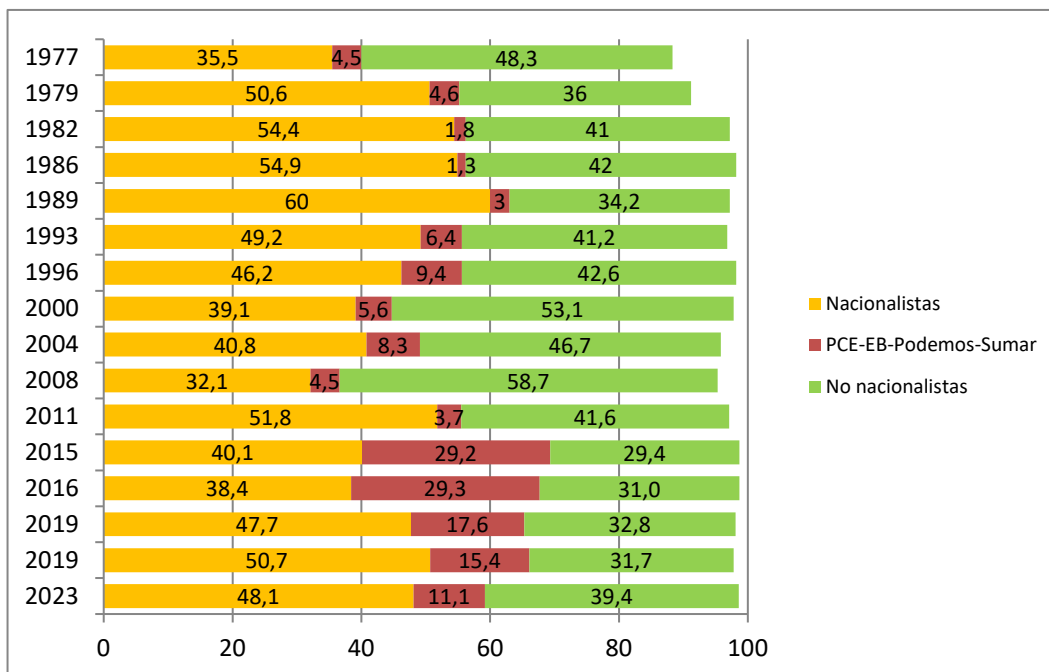
### Siglas y partidos políticos del País Vasco

<b>PNV</b>	Partido Nacionalista Vasco
<b>EA</b>	Eusko Alkartasuna
<b>EH BILDU</b>	Herri Batasuna/Euskal Herritarok/Partido Comunista de las Tierras Vascas/Bildu/Amaiur
<b>EE</b>	Euskadiko Eskerra
<b>EB-IU</b>	Izquierda Unida/Esker Batua
<b>PSE-EE (PSOE)</b>	Partido Socialista de Euskadi/PSOE
<b>PP</b>	Partido Popular
<b>UCD</b>	Unión de Centro Democrático
<b>UPyD</b>	Unión Progreso y Democracia
<b>UAL</b>	Unidad Alavesa
<b>Pod.</b>	Podemos

En los Gráficos 7 y 8 se ve la distribución del electorado entre los partidos nacionalistas y no nacionalistas en las diferentes convocatorias electorales del País Vasco, distinguiendo una vez más entre generales y autonómicas. Los nacionalistas han ganado la gran mayoría de las convocatorias, tanto en un tipo de elección como en el otro, pero sus resultados mejoran ampliamente en las autonómicas. En estas últimas la mayoría electoral siempre ha sido nacionalista (en 2009 por un margen muy estrecho), mientras que los no nacionalistas han ganado en tres ocasiones las elecciones generales. En todo caso, el voto nacionalista se ha ampliado muy notablemente en las últimas convocatorias, tanto a elecciones generales como autonómicas.

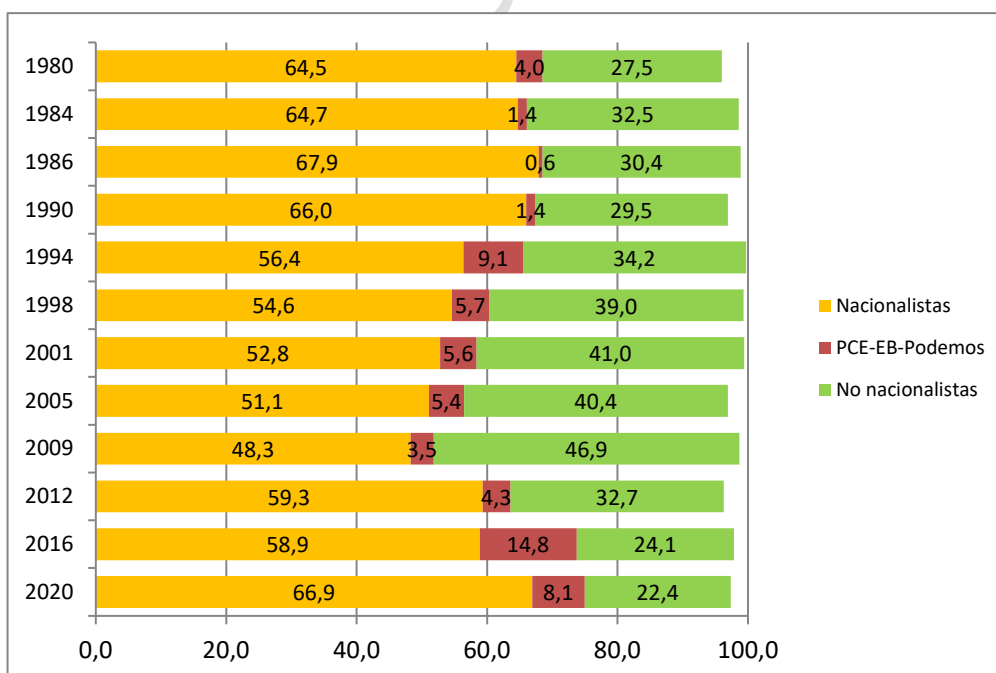


**Gráfico 7. Distribución de votos entre partidos nacionalistas y no nacionalistas en las elecciones generales en el País Vasco: 1977-2023**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.  
 Nacionalistas: incluyen a PNV, EA, EH BILDU Y EE  
 No nacionalistas: incluyen a PSE-EE, PP, UCD, PP, UPyD, UAL, Ciudadanos y Vox

**Gráfico 8. Distribución de votos entre partidos nacionalistas y no nacionalistas en las elecciones autonómicas en el País Vasco: 1980-2020**

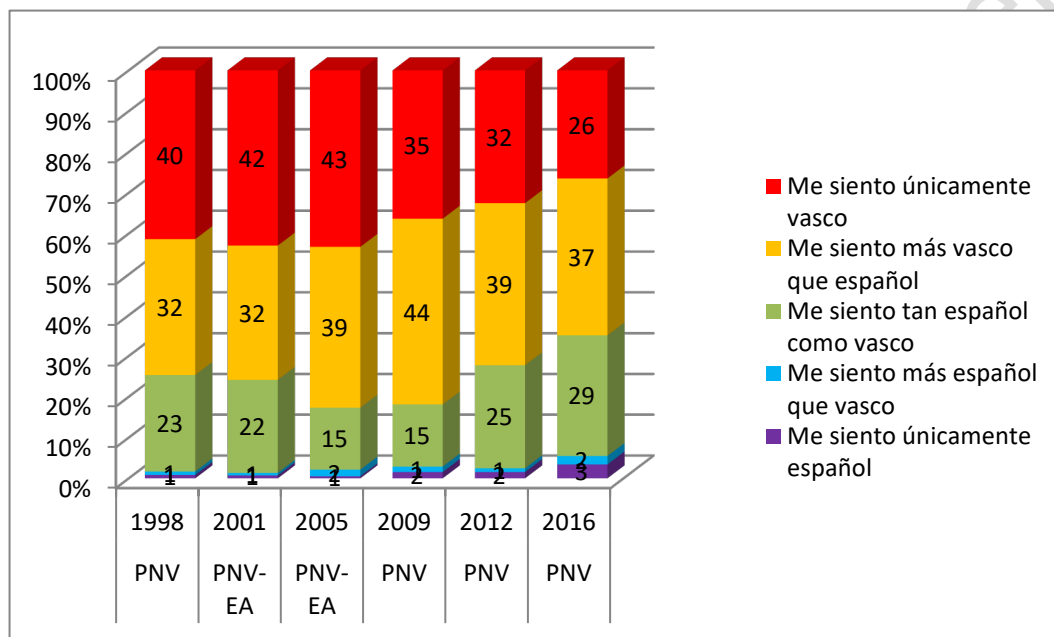


Fuente: Elaboración propia con datos del Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana, [www.argos.gva.es](http://www.argos.gva.es)  
 Nacionalistas: incluyen a PNV, EA, EH BILDU Y EE  
 No nacionalistas: incluyen a PSE-EE, PP, UCD, PP, UPyD, UAL y Vox



¿A qué se debe ese comportamiento electoral diferenciado entre un tipo de elección y otro? Se combinan dos factores. Por un parte, las tasas de participación de los ciudadanos más identificados con España o más con su comunidad autónoma varían de unas elecciones a otras, en el sentido de que en las elecciones autonómicas (cuya participación suele ser menor que las generales) la población nacionalista vota en un porcentaje muy superior a la no nacionalista. Por otra parte, también se da un voto dual en parte de los ciudadanos: algunos votantes que optan por partidos de ámbito nacional en las elecciones generales lo hacen por partidos nacionalistas en las autonómicas.

**Gráfico 9. Identidad nacional de los votantes del PNV (1998, 2009, 2012 y 2016) y de la coalición PNV-EA (2001-2005)**



Fuente: Elaboración propia con estudios del CIS, encuestas post-electorales de las elecciones autonómicas: 2.308, 2.421, 2.601, 2.795, 2.964 y 3.154.

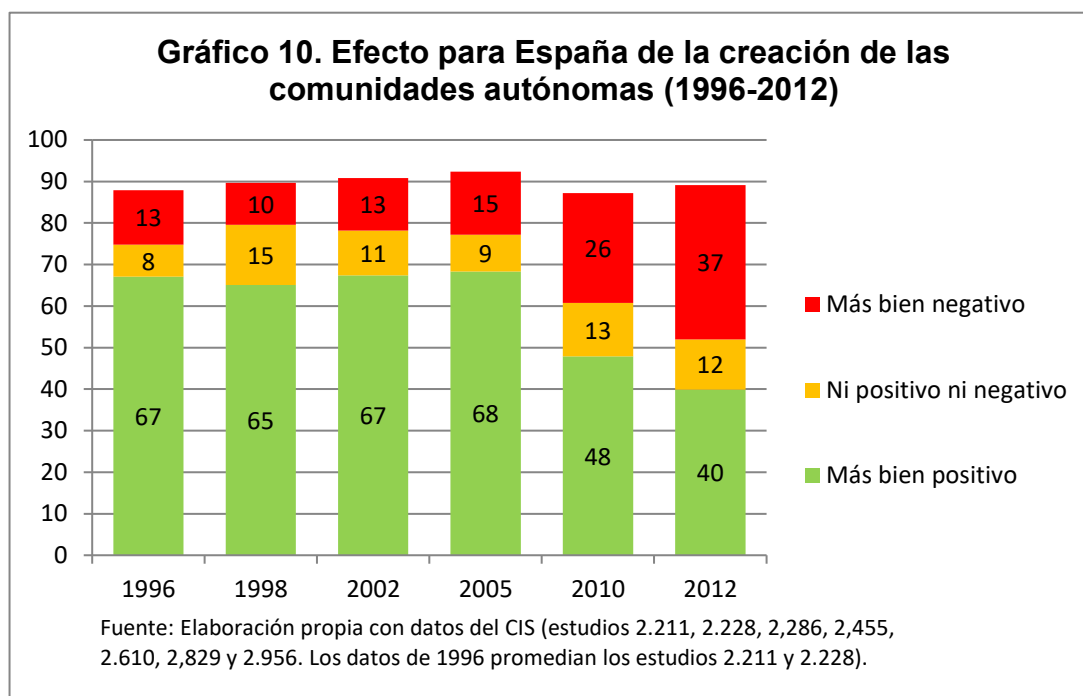
Eso puede observarse en el Gráfico 9, en el que se muestra la evolución desde 1998 de la identidad nacional de los votantes del Partido Nacionalista Vasco, que se presentó en coalición con Eusko Alkartasuna en las elecciones de 2001 y 2005. Se observa en la serie que, en las dos primeras elecciones, el PNV y PNV/EA también recogió un porcentaje importante de votos de personas identificadas con España, en torno a la cuarta parte de sus votos. En los años posteriores, que se asistió a una radicalización del PNV por su propuesta de nuevo estatuto político para el País Vasco, el llamado Plan Ibarretxe<sup>10</sup>, se observa una reducción de su porcentaje de votantes identificados con España a poco más del 15 por ciento. En las últimas elecciones, sin embargo, volvió a incrementarse el contingente de votantes del PNV que se consideran fundamentalmente españoles o tan españoles como vascos, hasta un porcentaje algo superior a la cuarta parte.

<sup>10</sup> Que suponía en la práctica la independencia del País Vasco.



## 5. La crisis del modelo autonómico

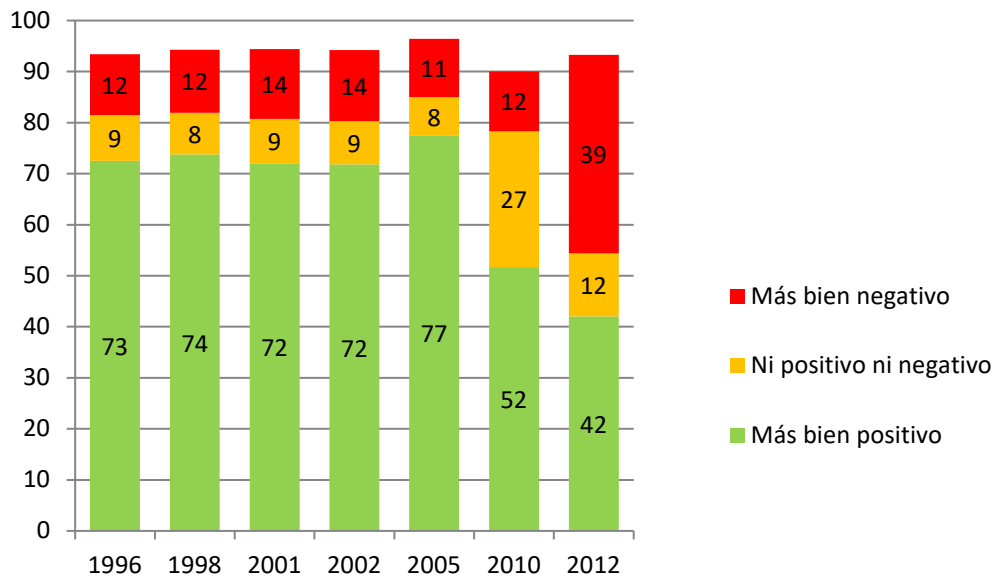
El estado de las autonomías fue una respuesta a las demandas de autogobierno por parte de los movimientos nacionalistas, fundamentalmente en Cataluña y País Vasco. Además, se vio como una oportunidad para una descentralización general del estado, que podría favorecer una mayor cercanía de la política a los ciudadanos y una mejor gestión de los servicios públicos. Durante años, el modelo autonómico se fue consolidando como una solución aceptable para un país con la diversidad lingüística e identitaria de España.



Este hecho se reflejó en el creciente apoyo al modelo autonómico durante sus primeros veinticinco años de existencia. Aunque a principios de los años 80 no existía en buena parte de España una demanda clara a favor del estado autonómico, lo cierto es que desde su creación se fue generando una percepción ciudadana favorable al mismo. En el Gráfico 10 se muestra que, a mediados de los años 90, aproximadamente dos tercios de los españoles consideraban que el estado de las autonomías había tenido un efecto más bien positivo para España, frente al 13 por ciento que lo consideraba más bien negativo y el 8 por ciento que pensaba que su efecto no había sido positivo ni negativo. La opinión positiva sobre el estado de las autonomías fue especialmente intensa durante años en Cataluña y, en menor medida, en el País Vasco. En el Gráfico 11 se observa que en Cataluña la valoración positiva osciló entre el 72 y el 77 por ciento hasta 2005, bastante por encima de la media española.



**Gráfico 11. Efecto para España de la creación de las comunidades autónomas (1996-2012): Cataluña**



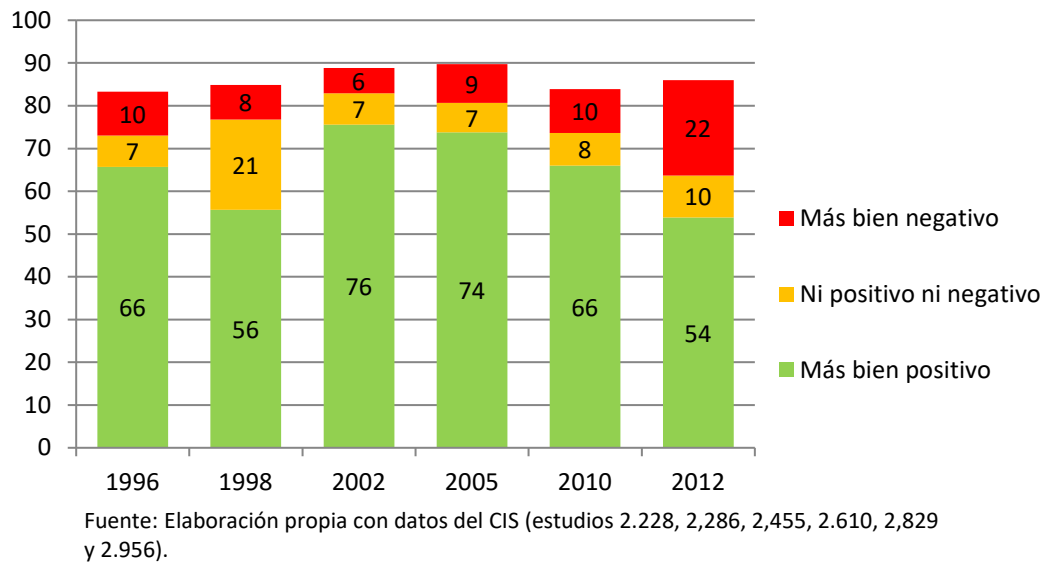
Fuente: Elaboración propia con datos del CIS (estudios 2.228, 2,286, 2.410, 2,455, 2.610, 2,829 y 2.956).

La opinión favorable al modelo autonómico se mantuvo sin apenas cambios hasta finales de la primera década del siglo, cuando comenzó a apreciarse un evidente deterioro de la percepción ciudadana. Según los datos del último barómetro autonómico del CIS, en 2012, sólo el 40 por ciento de los españoles encuestados consideraban que había sido algo positivo para España, cifra que era casi igualada por los que consideraban que era algo negativo (un 37 por ciento). En Cataluña, a partir del año 2010 se observa un gran descenso y en el barómetro de 2012 las cifras de Cataluña se asemejan a las del conjunto de España, con un 42 por ciento de valoraciones positivas y un 39 por ciento de negativas. La crisis institucional y el auge del independentismo llevaron a muchos a distanciarse de la solución autonómica, aunque el rechazo no sea siempre unánime ni mayoritario.

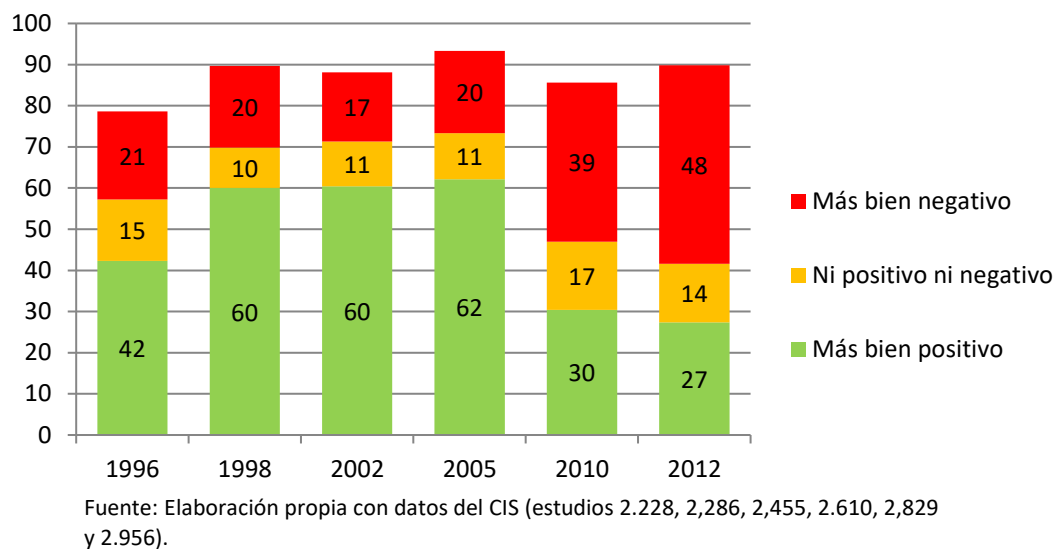
En el País Vasco, sin embargo, la caída de la percepción ha sido mucho menor. Como se ve en el Gráfico 12, los últimos datos muestran un 54 por ciento de valoraciones positivas por un 22 por ciento de negativas, lo que indica que los ciudadanos vascos se sienten más satisfechos del modelo que los catalanes, tal vez porque aprecian más claramente las ventajas que les ha reportado, como hemos visto en el apartado de la financiación.



**Gráfico 12. Efecto para España de la creación de las comunidades autónomas (1996-2012): País Vasco**



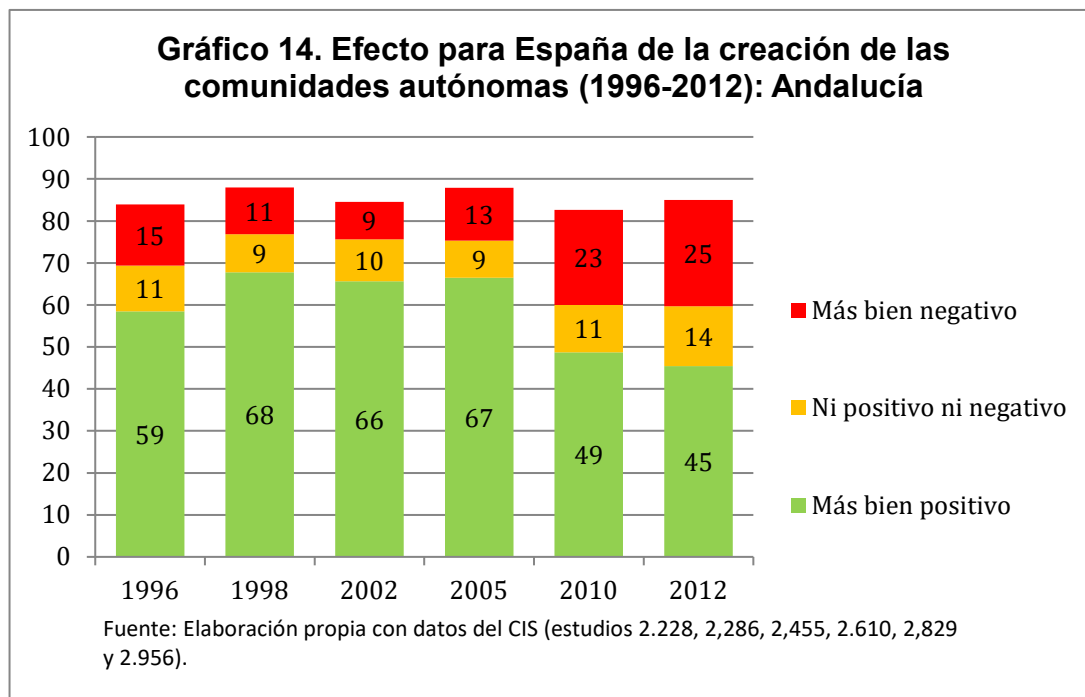
**Gráfico 13. Efecto para España de la creación de las comunidades autónomas (1996-2012): Castilla y León**



Lo que señalan las encuestas es que el mayor deterioro en la percepción del modelo autonómico se da en algunas comunidades autónomas con la población más identificada con España. En el Gráfico 13 se muestran los datos de Castilla y León, donde el estado autonómico llegó a tener algo más del 60 por ciento de aceptación entre los años 90 y los primeros de la década del 2000. Sin embargo, en 2012 las opiniones negativas (48 por ciento) superaban ampliamente a las positivas (27 por ciento). Cifras similares se pueden encontrar en otras comunidades, como Madrid, Castilla-La Mancha o Murcia. Dichas opiniones negativas se relacionan claramente con la



percepción de que el modelo autonómico no ha favorecido la integración de los nacionalismos en la política española, sino más bien una mayor radicalización.

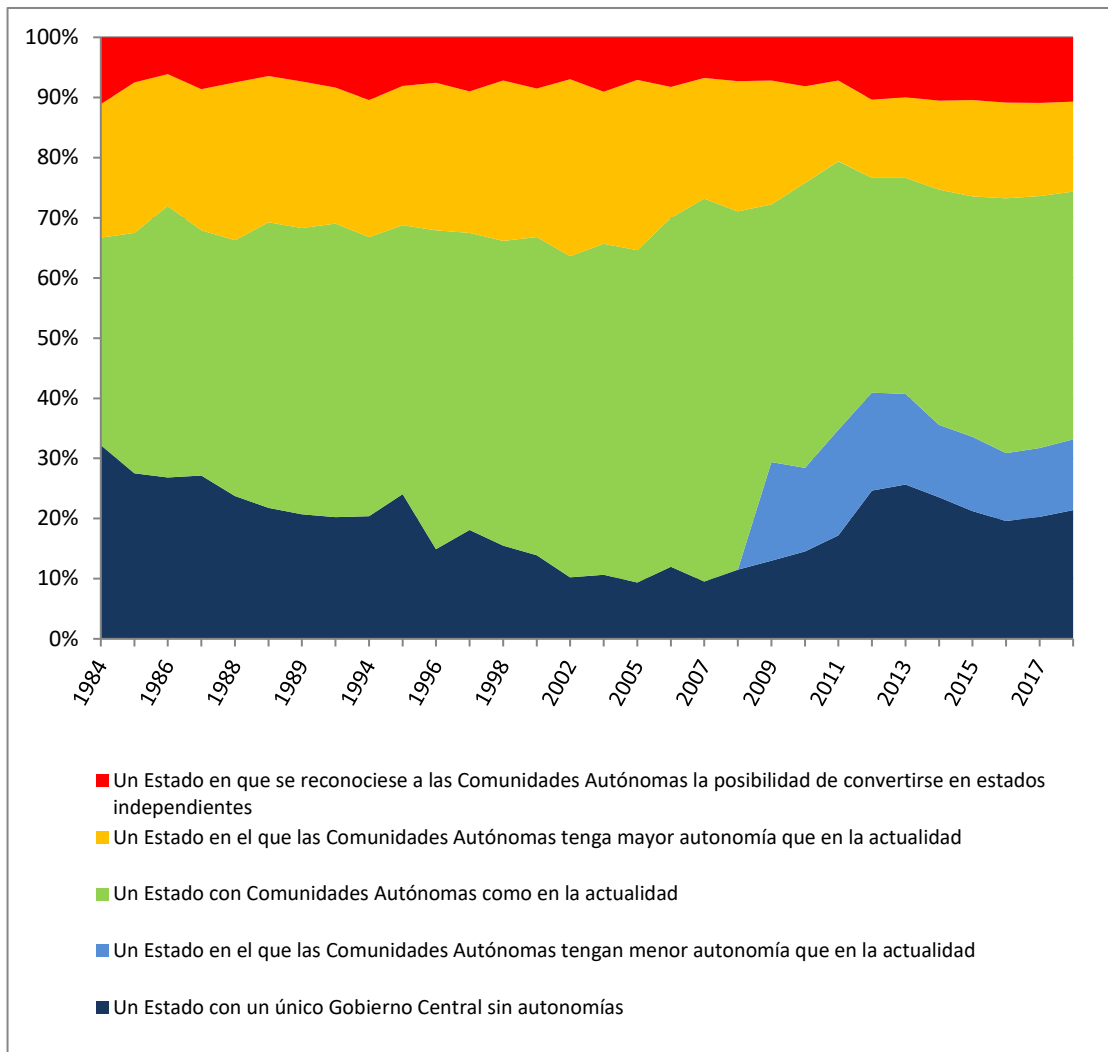


No obstante, también hay algunas comunidades con una fuerte identificación con España en la que el estado autonómico sigue siendo percibido con tintes más favorables. Es el caso de Andalucía, como se ve en el Gráfico 14, donde ha habido una caída de la valoración muy acusada, pero donde las opiniones positivas (45 por ciento) superan a las negativas (25 por ciento). En Andalucía, el autogobierno ha sido percibido como un factor de progreso para la región y de autoafirmación de su ciudadanía.

Si se analiza la opinión ciudadana sobre cuál sería idealmente el mejor modelo de estado, se observa que en el conjunto de España la preferencia por el modelo autonómico fue sumando apoyos durante 25 años, para después ver una disminución de su respaldo en favor de soluciones más centralizadas. El Gráfico 15 presenta la evolución de las preferencias de los españoles entre alternativas de modelo de estado entre 1984 y 2017. Si los partidarios de *un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad* eran apenas un tercio de los encuestados en los inicios del estado autonómico en 1984 (un 31 por ciento concretamente), su número se incrementó paulatinamente hasta 2007, cuando ascendieron al 57 por ciento de la muestra. Desde entonces, sin embargo, han vuelto a descender hasta el 36-39 por ciento.



**Gráfico 15. Preferencias entre alternativas de organización territorial del Estado: 1984-2018**

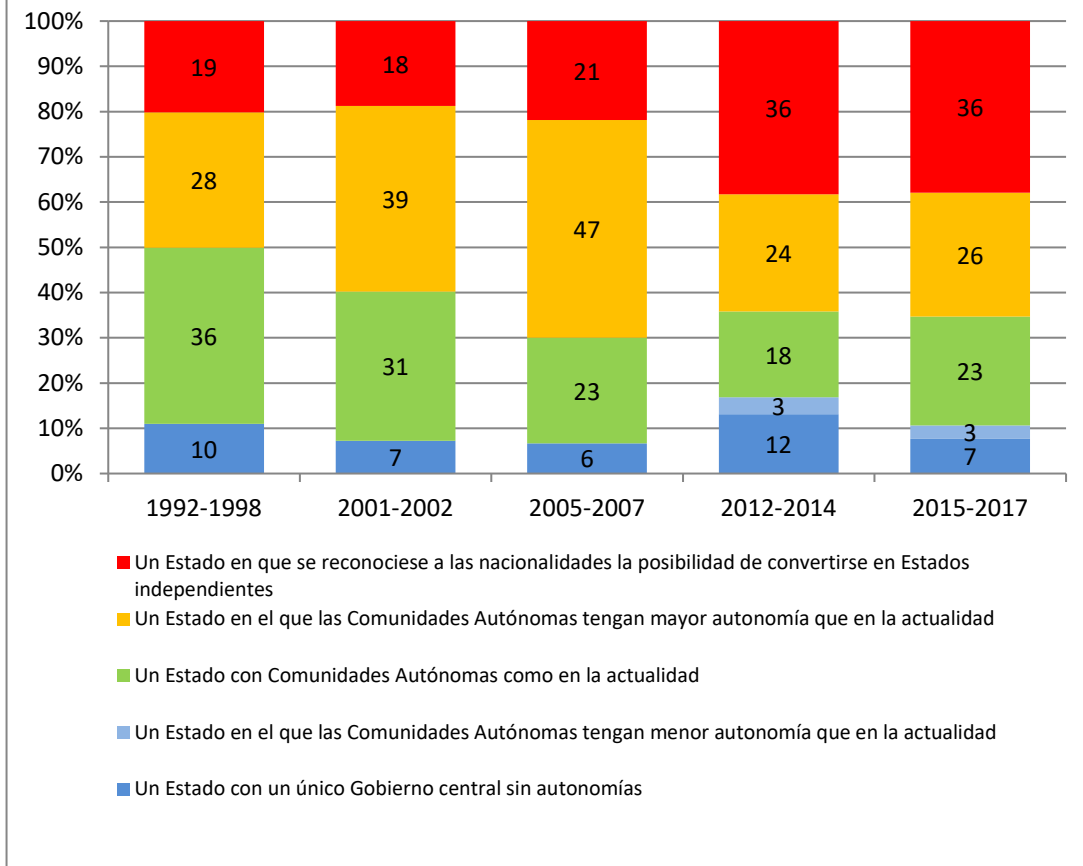


Fuente: Elaboración propia a partir de 97 estudios del CIS entre 1984 y 2018. Los datos de cada año están promediados en un único dato. A partir de abril de 2009 la serie cambia e incluye una nueva categoría de respuesta: "Un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad".

Por el contrario, los partidarios de *un estado con único gobierno central sin autonomías* descendieron desde el 29 por ciento de 1984 hasta el 9 por ciento de 2007, pero han vuelto a incrementar su número hasta el 18-21 por ciento de los últimos años. Si a ellos se les suma los partidarios de *un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad*, categoría que el CIS incluyó en sus encuestas a partir de 2009, nos encontramos con que, desde el año 2012, entre un 28 y un 37 por ciento de los españoles es partidario de una nueva centralización del estado, una cifra superior al 21-24 por ciento que defiende una mayor autonomía o la posible independencia de las comunidades autónomas.



**Gráfico 16. Preferencia entre diferentes alternativas de organización territorial del Estado en España (1992-2017): Cataluña**



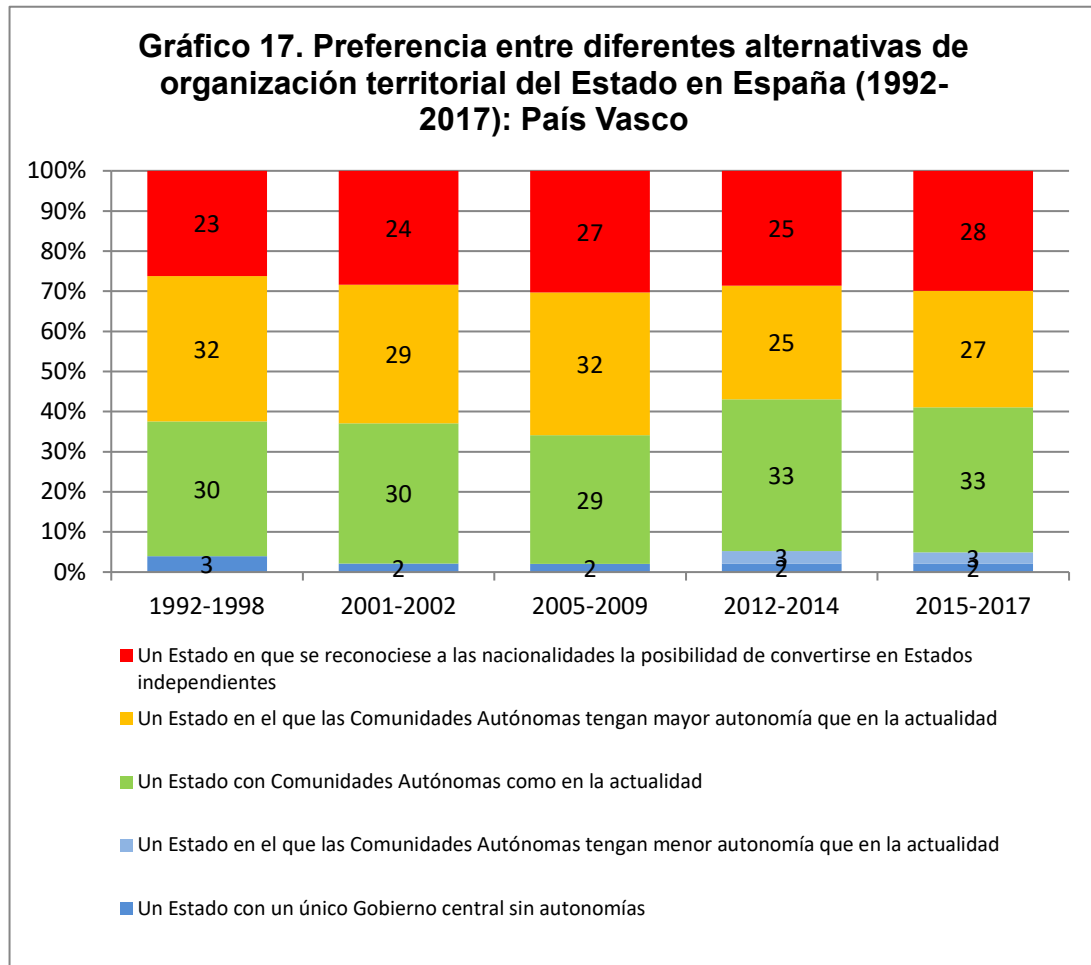
Fuente: Elaboración propia a partir de estudios del CIS (1992-1998: promedio de estudios 2.033, 2.228 y 2.286; 2001-2002: promedio de estudios 2.410 y 2.455; 2005-2007: promedio de estudios 2.610 y 2.734; 2012-2014: promedio de estudios 2.951, 2.954, 2.956, 2.960, 2.966, 2.970, 2.972, 3.011, 3.013, 3.017, 3.021, 3.024 y 3.029; 2015-2017: promedio de estudios 3.113, 3.117, 3.141, 3.145, 3.183 y 3.187).

Naturalmente, las opiniones varían de unas comunidades autónomas a otras. En el Gráfico 16 se presenta la evolución de las preferencias entre alternativas de organización territorial en Cataluña. Se ve que la opción un *Estado en que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes* ha pasado de reunir un 18-21 por ciento de los apoyos en los 90 y la primera década del 2000 a agrupar en torno al 36 por ciento en la actualidad. Curiosamente, los centralistas también han aumentado ligeramente, representando en torno al 15 por ciento de los catalanes en 2012-2014 y el 10 por ciento en los últimos dos años. La opción que más claramente ha disminuido es la de los partidarios de la autonomía tal como existe en la actualidad, que era la más defendida en los 90 (con el 36 por ciento) pero ahora sólo recibe un 23 por ciento de apoyo.

En el País Vasco las preferencias por el modelo de estado han experimentado variaciones mucho menores que en Cataluña. En el Gráfico 17 se muestra que en los años noventa y la década del 2000 las opciones mayoritarias fueron la demanda de mayor autonomía y el sistema autonómico existente, con la independencia como



tercera opción. En los últimos años ha aumentado ligeramente la defensa de la actual autonomía, en tanto que el apoyo a la independencia se ha mantenido estable, con unas cifras de apoyo en torno a la cuarta parte de la población.



Fuente: Elaboración propia a partir de estudios del CIS (1992-1998: promedio de estudios 2.033, 2.040, 2.096, 2.228, 2.286 y 2.308; 2001-2002: promedio de estudios 2.407, 2.410 y 2.455; 2005-2007: promedio de estudios 2.593, 2.601, 2.610, 2.667, 2.734, 2.784 y 2.795; 2012-2014: promedio de estudios 2.951, 2.954, 2.956, 2.960, 2.964, 2.966, 2.972, 3.011, 3.013, 3.017, 3.021, 3.024 y 3.029; 2015-2017: promedio de estudios 3.117, 3.126, 3.141, 3.145, 3.154, 3.183 y 3.187).

En definitiva, parece claro que el Estado de las autonomías ha funcionado satisfactoriamente durante varias décadas, gestionando servicios públicos con un nivel relativamente alto de popularidad, pero en los últimos seis años ha experimentado un gran deterioro en sus niveles de apoyo. Dicho deterioro se manifiesta, en buena parte de España, en un aumento de las opiniones favorables a una recentralización del estado, en tanto que en Cataluña se manifiesta en un aumento del apoyo a la independencia, que ascendería a más de un 30 por ciento de la población.

En definitiva, el incremento del apoyo a la independencia no es tanto el producto de un gran cambio en los sentimientos de identidad nacional como un reflejo de la crisis económica e institucional del conjunto de España, que ha llevado a que muchos catalanes piensen que la ruptura traería una mejora en su situación económica. A esto hay que añadir, además, la sensación de fracaso de la reforma del Estatuto de



Cataluña llevada a cabo en 2006. Todos estos elementos han llevado a que el nacionalismo llamado *moderado*, antes autonomista o federalista, se ha hecho mayoritariamente independentista.

En relación con el auge del independentismo catalán, es importante aclarar que no se trata en modo alguno de un caso único en Europa. En otras regiones de democracias europeas avanzadas, como Flandes o Escocia, han surgido con fuerza movimientos separatistas que ponen en cuestión la existencia de las naciones-estado ya existentes. Se trata de un fenómeno complejo, sujeto a debate entre los especialistas, pero que manifiesta un elemento común: el secesionismo se ha intensificado y ha alcanzado un apoyo popular mucho mayor después de que se hayan producido reformas institucionales para la descentralización y el federalismo. Algunos autores argumentan que la descentralización de países con conflictos identitarios proporciona capacidad política a los partidos nacionalistas para fomentar la identidad de las minorías, a través de las políticas lingüísticas, educativas y del refuerzo de sus símbolos<sup>11</sup>.

Otros autores ponen el énfasis en que la integración europea ha favorecido los movimientos secesionistas, al convertir la independencia de estados pequeños en una opción viable desde el punto de vista económico, si los nuevos estados escindidos siguen teniendo acceso al mercado europeo. Este argumento ha sido defendido por economistas catalanes favorables a la secesión y ha sido muy importante para apuntalar en la opinión pública la idea de que una Cataluña independiente sería más rica y tendría mejores servicios públicos que en la actualidad<sup>12</sup>. La idea de que una región escindida pueda seguir manteniendo el mismo acceso a su antiguo mercado nacional y a los mercados internacionales es casi con toda seguridad una percepción equivocada, pero sin duda ha funcionado para alentar el separatismo de regiones ricas, como es el caso de Cataluña. En este sentido, el secesionismo es un reto para el conjunto de Europa y no sólo para España.

---

<sup>11</sup> Este es el argumento de Enric Martínez Herrera (2010), "Federalism and ethnic conflict management: rival hypotheses, the attitudinal missing link and comparative evidence", capítulo en el libro de Jan Erk y Wilfried Swenden, *Exploring New Avenues in Comparative Federalism Research*, Londres, Routledge. Por su parte, Jordi Argelaguet mostró el impacto de las políticas lingüísticas del gobierno catalán sobre la identidad nacional de los catalanes. Véase: Jordi Argelaguet (2006), "Subjective National Identities in Catalonia", en *Nationalism and Ethnic Politics*, nº 12: pp. 431–454.

<sup>12</sup> Un ejemplo de estos argumentos se encuentra en el artículo de Núria Bosch y Marta Espasa (2014), "La viabilidad económica de una Cataluña independiente", en *Revista de Economía Aplicada*, vol. 22, nº 64: pp. 135-162.



## IV. Bibliografía

### Bibliografía complementaria:

Aja, Eliseo (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial: capítulo “La construcción del Estado Autonómico”: 41-78.

Aja, Eliseo (2014), *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza Editorial: capítulo “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas”: 156-194.

Centro de Estudios del Cambio Social (2010), “La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico”, en *Informe España 2010. Una interpretación de su realidad social*, Madrid, Fundación Encuentro: pp. 5-56.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011*: 38.

León, Sandra, coord. (2015), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*, Madrid, Alianza Editorial.

Pérez Díaz, Víctor, Josu Mezo y Juan Carlos Rodríguez (2012), *La crisis y las autonomías. La sociedad española ante la crisis económica y el sistema de las autonomías*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.

Wynants, Sven (2006), “Las reglas del juego en la democracia española: apartado 3”, en Mikel Barreda y Rosa Borge (coords.), *La democracia española: realidades y desafíos*, Barcelona, Editorial UOC: pp. 112-133.

## V. Recursos

Algunos materiales complementarios que pueden ser consultados para ampliar información:

Página web del *Forum of Federations*, organización internacional con sede en Canadá y auspiciada por diez países federales, produce documentación, informes y asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el federalismo: <http://www.forum-fed.org>

