

LA CONTRIBUCIÓN DEL PARLAMENT AL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DEL AUTOGOBIERNO DE CATALUNYA Y A LA DEFENSA DE SU IDENTIDAD NACIONAL

Carles Viver Pi-Sunyer

Director del Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra

Mireia Grau Creus

Responsable de Investigación en el Institut d'Estudis Autònoms y profesora de Ciencia Política y de la Administración

SUMARIO: 1. Presentación. - 2. La contribución del Parlament al proceso de consolidación y de desarrollo del autogobierno. - 2.1. La defensa de la ampliación y mejora de las competencias y el establecimiento de un sistema de financiación justa para Catalunya. - 2.2. Defensa del derecho a la autodeterminación. - 3. Contribución del Parlament a la defensa de la identidad nacional catalana. - 3.1. Catalunya como nación y el Estado español como Estado plurinacional (pluricultural y plurilingüístico). - 3.2. El catalán como lengua propia de Catalunya. - Conclusiones en una perspectiva de futuro.

Artículo recibido el 08/08/2013; aceptado el 08/08/2013.

Este artículo es una versión parcial de una ponencia presentada en el congreso organizado por la Cátedra de investigación sobre la democracia y las instituciones parlamentarias de la Universidad Laval del Quebec con el título «Parlaments des nations autonomes». El congreso se celebró los días 30 y 31 de enero de 2013 en la sede de la Asamblea Nacional del Quebec. Se presentaron ponencias sobre los Parlamentos de Escocia, Gales, Flandes, el País Vasco, Galicia, el Quebec y Catalunya. Agradecemos a los organizadores la autorización para publicar esta versión catalana de la ponencia.

1. Presentación

De acuerdo con el objeto fijado por los organizadores del congreso, en esta ponencia se analiza, de manera forzosamente sintética, la contribución del Parlament a la consolidación y desarrollo del autogobierno de Catalunya y a la defensa de la identidad nacional catalana¹. Para realizar el análisis de esta primera cuestión centraremos nuestro estudio, en primer lugar, en las propuestas de ampliación y mejora de la calidad de las competencias y en las de establecimiento de un sistema de financiación justo para Catalunya y, en segundo lugar, en la reivindicación del derecho a la autodeterminación. El análisis de la segunda cuestión lo centraremos en la defensa del reconocimiento de Catalunya como nación y del catalán como su lengua propia.

Las fuentes a partir de las que se ha realizado este estudio son las resoluciones, mociones y declaraciones adoptadas por el Pleno y por las comisiones parlamentarias desde el restablecimiento del Parlament el año 1980 hasta enero de 2013, así como los informes realizados por las comisiones de estudio creadas *ad hoc* por el Parlament².

Aparte de las conclusiones parciales que se plantean a lo largo del trabajo, hay tres de carácter general, que vertebran toda la exposición y que conviene avanzar para facilitar la lectura crítica. Las dos primeras constatan el origen lejano en el tiempo, así como la constancia y la reiteración de las reivindicaciones del Parlament en estas materias y el hecho de que, aunque el Parlament tiene las funciones y la posición institucional que en la actualidad corresponden a los Parlaments de los sistemas parlamentarios "racionalizados", en lo que se refiere a las cuestiones aquí analizadas, ha tenido un protagonismo excepcional en comparación a otras instituciones de la Generalitat, incluido el Govern. La tercera conclusión se refiere a los resultados, a las consecuencias de esta contribución del Parlament: a pesar de la perseverancia y la preeminencia del Parlament en la defensa del autogobierno y de la identidad nacional de Catalunya, debe aceptarse que la eficacia práctica de estas reivindicaciones hasta ahora ha sido bastante escasa.

2. La contribución del Parlament al proceso de consolidación y de desarrollo del autogobierno

2.1 La defensa de la ampliación y mejora de las competencias y el establecimiento de un sistema de financiación justo para Catalunya

En relación a la defensa de las competencias y al establecimiento de un sistema de financiación justo, del análisis de la actividad del Parlament desde 1980 hasta la actualidad se desprenden dos conclusiones fundamentales que confirman el protagonismo de esta institución, al que ya hemos hecho referencia.

¹ La ponencia presentada incluía una primera parte dedicada a exponer la historia y las características estructurales y funcionales del Parlament de Catalunya. Hemos suprimido éstas páginas al considerar que eran lo suficiente conocidas por los lectores de la REAF.

² Los autores quieren agradecer a Rosa M^a López y a Rosa Felicitat Escrihuela, del Servicio de Estudios y Documentación del Parlament de Catalunya, la ayuda a la hora de localizar las resoluciones, mociones e informes objeto de análisis.

La primera conclusión es que el Parlament, desde sus inicios, ha denunciado de manera reiterada y permanente la baja calidad del autogobierno de Catalunya especialmente en relación a las competencias y a la financiación, y, en otro plano, a las transferencias estatales de medios materiales y personal para el ejercicio de las competencias. El Parlament ha denunciado reiteradamente que la interpretación y aplicación que hace el Estado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Catalunya suponen el incumplimiento de lo que el mismo Parlament denomina como "el Pacto de Estado" contenido en estos dos textos normativos. Tal interpretación e incumplimiento comportaría que la Generalitat se viera privada del poder político, de los recursos económicos y del reconocimiento nacional que se encuentran implícitamente en estas normas.

La segunda conclusión se refiere al cambio radical que ha experimentado a lo largo de los años analizados, el contenido de las resoluciones adoptadas o propuestas por el Parlament para hacer frente a los mencionados déficits en el autogobierno de Catalunya. De hecho, si se analizan estos contenidos se detectan cuatro etapas acusadamente diferenciadas, que se suceden de manera cada vez más acelerada.

En la primera etapa (1981-2002), la más larga, las propuestas del Parlament en relación con el reconocimiento de Catalunya como nación y con la denuncia de la baja calidad competencial, se limitaban a pedir una "lectura" diferente de la Constitución y del Estatuto, con la consiguiente exigencia de modificación de las leyes estatales que se consideraba que realizaban "lecturas" restrictivas. Por lo que se refiere a la financiación, las propuestas se limitaban a exigir cambios en el sistema pero no pedían el establecimiento de un modelo distinto al de las otras comunidades autónomas del régimen común, aunque es cierto que a partir de 1992, y especialmente desde 1999, se aprueban algunas resoluciones que abogan ya por un modelo de financiación diferenciado, próximo al del concierto económico del País Vasco y Navarra.

En la segunda etapa (2002-2010) se apuesta por pedir un cambio importante, tanto en el ámbito competencial como en el de la financiación. Esta segunda etapa culmina con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006 y se cierra con la sentencia del Tribunal Constitucional de junio de 2010, que desactiva todas las mejoras introducidas por el Estatuto.

A partir de esta fecha y hasta septiembre de 2012 se abre una tercera etapa en la que una mayoría amplia del Parlament llega a la conclusión de que la Constitución y el Estatuto, interpretados y aplicados tal como lo hacen el Estado y el Tribunal Constitucional, no permiten alcanzar el nivel de autogobierno que Catalunya reivindica. Por consiguiente, desde el Parlament se propone como solución el establecimiento de un "pacto fiscal" con el fin de dotar a Catalunya de un sistema de financiación basado en el del concierto económico.

El rechazo de esta propuesta por parte del Presidente del Gobierno español, en septiembre de 2012, junto con la multitudinaria manifestación que había tenido lugar en Barcelona una semana antes con el lema "Catalunya nuevo Estado de Europa", provocan la apertura de una cuarta etapa (2012- ¿) en que la mayoría del Parlament opta por iniciar el proceso para ejercer el derecho de los catalanes y las catalanas a decidir libremente su futuro político y, según sea el resultado de esta consulta, el derecho a separarse del Estado español.

Más concretamente, hasta el momento en el que las mayorías del Parlament deciden iniciar el proceso de reforma del Estatuto (2002), se contienen tanto la crítica acerca de cómo el Estado configura el Estado de las autonomías como las propuestas de rectificación surgidas del Parlament –con la excepción de las impugnaciones interpuestas por el mismo Parlament ante el Tribunal Constitucional–³ plasmadas en resoluciones y mociones referidas a actuaciones estatales concretas –normalmente proyectos de ley– y, sobre todo, en evaluaciones y propuestas de alcance general adoptadas a menudo en los debates anuales sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat.⁴

Es evidente que aquí no podemos analizar con detalle y exhaustividad todas estas resoluciones. Bastará apuntar las que tienen un objeto concreto, como por ejemplo la Resolución 28/I de septiembre de 1981, que ya denunciaba los efectos perniciosos sobre el autogobierno de Catalunya del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, poco después del intento de golpe de estado militar de febrero de 1981. Se trataba de un proyecto que limitaba drásticamente la autonomía de las comunidades autónomas y que fue declarado parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional el año 1983. También se puede citar la Resolución 34/I, de diciembre de 1981, que, aparte de reiterar la denuncia de la Resolución 28/I, señala y critica el excesivo detalle de las bases dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias compartidas. Estas resoluciones son importantes no sólo por su contenido, sino también porque muestran que las discrepancias entre las instituciones catalanas y las estatales en este ámbito y, en consecuencia, la defensa del autogobierno por parte de las primeras, empezaron antes de que se cumplieran dos años del restablecimiento de la Generalitat.

En relación a las resoluciones y mociones que contienen evaluaciones y propuestas de alcance general, debe destacarse sobre todo la Resolución 106/II, de 1987, que siguió al debate anual de política general (por aquel entonces denominado "debate sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya".⁵ Esta resolución leída hoy sorprende extraordinariamente por su "actualidad" en la medida que los déficits del autogobierno que se denunciaban son exactamente los mismos que hoy todavía se continúan alegando por parte de las instituciones de la Generalitat de Catalunya. De hecho, los contenidos de la resolución de 1987 se repitieron desde entonces año tras año con pequeños cambios, ampliaciones y concreciones. Se trata, ciertamente, de una reivindicación tan lejana y reiterada como de pocos efectos prácticos. No obstante, tiene la virtud de contribuir a explicar el motivo por el que hoy una mayoría de catalanes y catalanas han optado por reivindicar un cambio radical de modelo de autogobierno en lugar de continuar insistiendo en la reforma del modelo vigente y, además, pone de manifiesto que las causas que originan esta reivindicación vienen

³ Treinta y siete entre 1981 y 2002.

⁴ Un ejemplo de eso se encuentra en la Resolución 1547/VI, sobre el proceso de involución autonómica, de noviembre de 2002, y en la proposición no de ley sobre el cumplimiento del Estatuto y la culminación de los traspasos pendientes de abril de 2003.

⁵ *Boletín Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) nº. 182, de 23 de febrero de 1997, p. 9543-ss. La Resolución adoptada resulta de propuestas del grupo parlamentario de CiU (punto V), del Grupo Mixto (punto I) (CDS), de ERC (punto II) y del PSUC (puntos III e IV). Las propuestas se votaron una en una. Por término medio, los votos a favor de los diversos apartados de la Resolución fueron 82, los votos en contra 2 y las abstenciones 42. Los votos a favor provienen de los grupos parlamentarios que contribuyeron a la presentación de la Resolución, y las abstenciones, del PSC (que en la segunda legislatura tenía 41 diputados).

de lejos: no son fruto de la crisis económica de 2008, aunque ésta haya podido coadyuvar a llegar a este resultado.

En cualquier caso, vale la pena reproducir ya sea parcialmente la Resolución de 1987, vista la mencionada "actualidad" de las críticas que se contienen, aunque las propuestas de solución que se formulan hayan perdido hoy esta actualidad. Así, por ejemplo, el punto V.1⁶ expresa: "El Parlament de Catalunya constata que el pacto de estado que dio como resultado el Estatuto de Autonomía de 1979 ha sido incumplido reiteradamente, hasta hoy, por diferentes Gobiernos del Estado." Punto V.2:⁷ "El Parlament de Catalunya insta al Gobierno de la Generalitat a tomar la iniciativa ante el Gobierno del Estado para reconstruir una interpretación del Estatuto de 1979 de acuerdo con la lectura que hicieron las fuerzas políticas cuando pidieron al pueblo de Catalunya que lo refrendara." La Resolución también establece los criterios a considerar para reconstruir esta interpretación (punto V.2⁸ a-e):

- La limitación del alcance de las leyes de bases a fin de que dejen un margen amplio a su desarrollo;
- El respeto a la *exclusividad* de las competencias exclusivas;
- La limitación del *spending power* (poder de gasto) del Estado en materias de competencia autonómica, por la vía de la territorialización de las subvenciones estatales y la atribución de su distribución a la Generalitat;
- La aprobación de "un sistema justo de financiación de la Generalitat";
- La competencia horizontal del Estado para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la economía sólo puede establecer un "marco auténticamente general";
- La compleción de los traspasos de bienes y de personal;
- La integración en la CEE "no puede de ninguna manera comportar la alteración del reparto interno de competencias";
- La garantía de la presencia "de la Generalitat en la formación de la voluntad política del Estado" ante la CEE cuando afecten materias de competencia autonómica;
- La consecución de la presencia de representantes de la Generalitat en el seno de la delegación del Estado en las negociaciones comunitarias;
- La promoción de la normalización plena del catalán;
- La negociación de la modificación de las leyes orgánicas, de bases y ordinarias que afectan a la autonomía;
- La preparación de un estudio sobre la "ampliación de las capacidades de autogobierno mediante la utilización" del artículo de la Constitución que prevé la delegación de competencias del Estado a las CCAA.

"En definitiva" –concluye la Resolución de 1987–, [se deben aplicar] "todos aquellos criterios que hagan de nuestro Estatuto un estatuto de verdadero autogo-

⁶ El punto V.1 lo propuso CiU. Obtuvo 74 votos a favor, 5 en contra y 47 abstenciones.

⁷ El punto V.2 lo propuso CiU. Obtuvo 80 votos a favor, 5 en contra y 41 abstenciones.

⁸ Propuesto por CiU. Obtuvo 85 votos a favor, ninguno en contra y 41 abstenciones.

bierno. Si se constatará la imposibilidad de aplicar el Estatuto de 1979 de acuerdo con el pacto de estado que lo configuró y no se diera cumplimiento a los criterios anteriores, el Parlament de Catalunya debería iniciar el trámite de reforma del Estatuto"⁹.

Cómo ya se ha mencionado antes, los contenidos de esta resolución –con pequeños cambios–¹⁰ se fueron reproduciendo sistemáticamente en subsiguientes resoluciones y mociones a lo largo de los años hasta el año 2000 fecha en la que, a raíz de la decisión de reformar el Estatuto, se cambia de perspectiva.

En lo referente a la financiación, hasta principios de los años 2000 se reiteraron las resoluciones que pusieron de manifiesto las carencias del sistema y se exigieron mejoras sin poner no obstante en cuestión, la adscripción de Catalunya al régimen común¹¹. Sin embargo, es cierto que en el año 1992, mediante una moción de 27 de noviembre, el Parlament por primera vez propuso reivindicar para Catalunya un modelo de financiación basado en el modelo del concierto económico vasco y navarro en caso de que las mejoras del sistema vigente no se hicieran efectivas.¹² De hecho, en 1996 (Resolución 5/V) el Pleno del Parlament creó una comisión de estudio con el título significativo de Comisión de Estudio sobre el Concierto Económico como vía para la Adecuada Financiación de la Generalitat de Catalunya.

La Comisión presentó su informe en mayo de 1999. En el informe se establecieron los criterios que, a opinión de la Comisión, deberían presidir el nuevo sistema de financiación, denominado "pacto fiscal". Estos criterios pretendían predeterminedar un modelo único de financiación muy parecido al concierto económico vasco o navarro, con la diferencia de que la Generalitat no ingresaría todo el rendimiento de todos los tributos, sino que participaría en el rendimiento de los tributos estatales de acuerdo con los criterios fijados de común acuerdo con el Estado.

Las conclusiones del informe fueron asumidas por la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuestos del Parlament en el año 2000 –Resolución 257/VI–, y aunque durante 2001 se aprobaron diversas resoluciones que manifestaban la satisfacción del Parlament por las mejoras introducidas en el sistema de financiación vigente,¹³ el año siguiente el Pleno aprobó la Resolución 1489/VI, coetánea a las resoluciones que pedían la reforma del Estatuto, en la que, después de constatar las

⁹ Punto V.2.k).

¹⁰ Por ejemplo, en la Resolución 115/IV, que sigue el debate de 1993, se añade la necesidad de convertir la Administración de la Generalitat en la Administración ordinaria en Catalunya. Entre los ejemplos de reiteración se pueden mencionar las resoluciones 15/V, de mayo de 1996 (traspasos, bases, participación en la UE, administración ordinaria...) y la 184/V, que sigue el debate sobre orientación política general de este mismo año de 1996.

¹¹ Por ejemplo en la Resolución 115/IV, que sigue el debate de orientación política general de 1993, el Parlament muestra su satisfacción por las mejoras conseguidas en el sistema de financiación de régimen común. Asimismo, en la Resolución 16/V, de mayo de 1996, el Parlament se propone impulsar la creación de un nuevo sistema de financiación, pero dentro del modelo común y "aplicable también al resto de CCAA".

¹² Como es conocido, el modelo del concierto se caracteriza esencialmente por el hecho de que la CA ingresa en su Hacienda la totalidad del rendimiento de todos los tributos soportados en su territorio, los gestiona a través de su Agencia Tributaria y aporta al Estado una cantidad fijada de común acuerdo en concepto de las competencias y servicios que presta el Estado a la CA o al conjunto de las CCAA. En cambio, en el régimen común los ingresos de las CCAA provienen esencialmente de los tributos que les cede unilateralmente el Estado de manera total o parcial y el dinero que proceden otras transferencias estatales. La potestad originaria para establecer tributos es del Estado, y también su recaudación.

¹³ Son, por ejemplo, la 859/VI y la 915/VI.

insuficiencias de la financiación autonómica y la discriminación en relación con las inversiones estatales en Catalunya, se defendía la necesidad de establecer un nuevo sistema de financiación basado en los criterios de la Resolución 257/VI, es decir, en criterios parecidos a los del concierto económico vasco.

Con respecto a las competencias, que es tanto como decir por lo que se refiere al poder político, hasta finales de los noventa, el Parlament reiteró la denuncia sistemática del migrado nivel de autogobierno y abogó, de manera constante, por una relectura de la Constitución y del Estatuto mediante con la propuesta de reformas para mejorar la calidad del autogobierno de Catalunya. Es cierto que se trataba de mejoras que objetivamente también se podían aplicar a las demás comunidades, de manera que no se puede afirmar que el Parlament exigiera explícitamente un trato asimétrico. Sin embargo también es cierto que, como veremos en la sección sobre la "cuestión nacional", las resoluciones y mociones del Parlament en algunas ocasiones, no muy frecuentes, se lamentaban del proceso de homogeneización competencial entre las comunidades autónomas¹⁴, porque la homogeneización no solamente comportaba la rebaja del nivel del autogobierno de todas las comunidades autónomas, no sólo la catalana, sino también porque podía diluir las especificidades identitarias de Catalunya.

En cualquier caso, a principios de 2000, ante la constatación de que la calidad del autogobierno no mejoraba a pesar de las reiteradas quejas, el Parlament decidió crear, por acuerdo de todos los partidos con la excepción del PP, una Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno. Dos años más tarde, la presentación del informe de la comisión pone de manifiesto el paso desde las propuestas de relectura de la Constitución y el Estatuto hacia las propuestas de reforma estatutaria.

En efecto, el largo y minucioso informe de la comisión, presentado en el Pleno del Parlament en diciembre de 2002¹⁵, diagnosticó la magnitud de las carencias competenciales de la Generalitat y la falta de reconocimiento nacional de Catalunya, que, de hecho, sintetiza todo lo que anteriormente tanto los políticos, como los académicos, como el mismo Parlament habían ido denunciando. Además, el informe formuló una serie de propuestas tanto de relectura –que se concretaron en extensos listados de leyes estatales a modificar– como de reforma estatutaria y constitucional, sin decantarse, sin embargo, por ninguna de estas tres vías. Sin embargo, después del debate en el Pleno, todos los partidos salvo el PP defendieron la redacción de un nuevo Estatuto de autonomía como única solución para profundizar en el autogobierno.

El proceso de elaboración del nuevo Estatuto se inició a principios del año 2004. A nuestros efectos, de este proceso debe destacarse un hecho relevante: su carácter casi exclusivamente parlamentario, es decir, el protagonismo exclusivo del Parlament, como mínimo desde un punto de vista formal. El Gobierno se mantuvo, al menos formalmente, al margen de este proceso.

¹⁴ Por ejemplo, la Resolución 1547/VI, de 2002, decía que "el Parlament manifiesta su oposición a la progresiva homogeneización autonómica"; a la Resolución 115/IV, de 1993, ya se afirmaba que "hay" que evitar "un despliegue uniformizador de las competencias autonómicas", y que "hay" que profundizar "en el desarrollo del Estatuto de autonomía de Catalunya en el marco de la Constitución de 1978, teniendo en cuenta el principio de heterogeneidad y el hecho diferencial catalán".

¹⁵ Ved el *BOPC* de 5 de diciembre de 2002.

Con respecto a los contenidos de la propuesta de reforma, debe subrayarse que el objetivo de la reforma era precisamente dar solución a los problemas que desde 1987 denunciaba el Parlament de Catalunya en relación con las competencias, la financiación de la Generalitat y el reconocimiento nacional de Catalunya. De hecho, la propuesta, aprobada por el Pleno del Parlament el 25 de septiembre de 2005 y enviada al Congreso de los Diputados en Madrid para su debate y aprobación, introdujo mejoras sustantivas en la cuestión competencial (procurando garantizar la exclusividad de las competencias exclusivas; limitar el alcance de las competencias básicas y horizontales del Estado; acotar el *spending power* estatal, etc.) e introdujo cambios radicales en el sistema de financiación, sin llegar a proponer un modelo de concierto económico.

La propuesta que salió del Parlament fue sobradamente rebajada por las Cortes Generales. Posteriormente, a raíz del recurso interpuesto por el PP, todas y cada una de las mejoras que se habían mantenido en el texto del Estatuto refrendado por el pueblo catalán fueron desactivadas sin excepción por la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional. La sentencia declaró que la mayor parte de los preceptos estatutarios relativos a las competencias y a la financiación no vinculaban jurídicamente al legislador estatal ordinario.

Desde la entrada en vigor del Estatuto en el año 2006 hasta la sentencia de 2010, el Parlament fue elaborando las leyes de desarrollo estatutario que le correspondían. En cambio, encontró muchas dificultades para obtener los traspasos de bienes materiales y personales del Estado y, lo que es todavía más destacable, el legislador estatal –salvo en el ámbito de la financiación, y aún de manera no total– se negó a dictar las leyes de desarrollo del nuevo Estatuto que eran de su competencia.

Dictada la Sentencia 31/2010, el Parlament de Catalunya, en defensa del autogobierno, intentó que el Estado cumpliera la promesa de limitar los efectos devastadores mediante la aprobación de leyes estatales en aquellos casos, bastante numerosos, en que el Tribunal Constitucional había declarado la inconstitucionalidad del Estatuto con el argumento de que si bien su contenido no era inconstitucional, era necesario que se regulara mediante una ley estatal, entendido en el sentido del legislador estatal "ordinario" u "orgánico", pero no el legislador estatal "estatutario" (el que aprueba los estatutos de autonomía). Los esfuerzos del Parlament para conseguir el desarrollo del Estatuto de 2006 fueron, también en éste caso, completamente infructuosos. De hecho, incluso las leyes estatales sobre financiación aprobadas el año 2009 y los compromisos de inversiones en Catalunya que figuraban en el Estatuto se aplicaron de manera muy parcial y restrictiva, o simplemente no se aplicaron. Es más, a partir del año 2008 se inició un proceso recentralizador que hoy todavía se mantiene y, de hecho, se intensifica.

A partir de este momento, la mayoría del Parlament centró su objetivo de mejora del autogobierno en el establecimiento, a través de un pacto fiscal con el Estado, de un sistema de financiación "basado en el modelo del concierto económico". Con el fin de alcanzar este objetivo, en el mes de junio de 2011 el Parlament creó una nueva Comisión de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico. La Comisión presentó sus conclusiones en octubre de 2011. A diferencia del informe de 1999, en este caso el informe incluyó todos los criterios que definen el modelo vasco y navarro, incluido el que

prevé el ingreso de los rendimientos de todos los tributos soportados en Catalunya. El Pleno del Parlament, en la Resolución 275/IX, de octubre de 2011, que siguió al debate sobre la orientación política general, asumió las conclusiones de la comisión. En cambio, en relación con las competencias, la Resolución se limitó a instar al Gobierno estatal a defender y recuperar el Estatuto en su conjunto. En definitiva, el Parlament se centró en obtener un nuevo sistema de financiación fuera del régimen común. Finalmente, en julio de 2012 el mismo Gobierno de la Generalitat presentó una propuesta de resolución al Pleno del Parlament que se debatió y aprobó el 25 de julio de 2012. Se trata de la Resolución 737/IX, de julio de 2012 en la que se instaba al Gobierno de la Generalitat a emprender un proceso de negociación con el Gobierno del Estado a partir de las conclusiones aprobadas por la Comisión de Estudio y de unos criterios fijados en la resolución misma. La resolución se aprobó por mayoría absoluta con los votos favorables de CiU, ICV, ERC, un diputado independiente y uno del PSC. PP y C's votaron en contra de la totalidad de la resolución, mientras que el PSC votó en contra de la parte "inspirada" en el concierto y se abstuvo en el resto. También se opuso Solidaridad Catalana por la Independencia (SI), sin embargo por motivos diferentes: daba por supuesto que el Estado no aceptaría la propuesta y, en consecuencia, entendía que defender esta pretensión sólo provocaría un retraso en el proceso independentista.

El presidente de la Generalitat presentó la propuesta de pacto fiscal al presidente del gobierno del Estado, que la rechazó de entrada en una reunión de menos de dos horas de duración. Este hecho y la multitudinaria manifestación del 11 de septiembre de ese año, dieron paso a la Resolución del Parlament 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, que analizaremos con detenimiento más adelante. En esta Resolución, el Parlament consideró el Estado de las autonomías como una vía sin recorrido, fijó como doble objetivo el derecho a decidir libremente el futuro político de los ciudadanos de Catalunya y la constitución de Catalunya en un nuevo estado de la Unión Europea, si ésta fuera la decisión mayoritaria de los ciudadanos.

No hay duda, pues, del protagonismo asumido por el Parlament en defensa del autogobierno de Catalunya, así como de la primeriza, constante y reiterada denuncia de la baja calidad del autogobierno y de la evolución experimentada por el contenido de sus propuestas en este ámbito. Tampoco hay duda, sin embargo, de la limitada eficacia práctica de estas reiteradas denuncias y reivindicaciones.

2.2 Defensa del derecho a la autodeterminación

Desde su restablecimiento hasta la actualidad el Parlament, tanto en pleno como en comisión, ha proclamado en once ocasiones el derecho de Catalunya a la autodeterminación (en tres de estas ocasiones se hizo de manera implícita pero clara)¹⁶.

También en esta cuestión se observa una evolución del contenido de las resoluciones y mociones adoptadas por el Parlament, aunque en todos los casos

¹⁶ Se trata, como veremos, de las resoluciones 229/III, de 1991, y la 944/V, de 1999, y, en uno otro sentido, la 1978/VI. Dos de estas once resoluciones se adoptaron después de la fecha en la que se presentó esta ponencia, pero sin embargo creemos que hay que incorporarlas al texto de este artículo, ni que sea de forma sintética, con el fin de tener una visión completa del tema estudiado en el momento en el que se publica el trabajo.

existen elementos comunes que, con formulaciones diversas, se encuentran en todas ellas. La Tabla 1 recoge las resoluciones y mociones aprobadas, así como detalles relacionados (apartados de la resolución/moción que se refieren al derecho de autodeterminación; votaciones, identificación de los votos a favor, en contra y abstenciones, etc.).

Así, por ejemplo, el derecho a la autodeterminación tiene un doble contenido: el derecho de los catalanes y las catalanas a ser consultados sobre su futuro político colectivo y, en segundo lugar, el derecho de que la voluntad mayoritaria manifestada en una consulta tenga eficacia práctica, es decir, que vincule a los poderes públicos. Es por ello que a menudo se utilizó la locución "derecho a decidir libremente".

En cambio, este derecho de ser consultados y de decidir libremente no se confunde con el derecho a la secesión. Este derecho se incluye, pero no es la única concreción práctica posible del ejercicio del derecho a decidir (aunque, cómo veremos, en un par de resoluciones el Parlament da un apoyo especial a esta alternativa). De hecho, el derecho de autodeterminación del que se parte en estas resoluciones, constituye un *prius* lógico no sólo a la secesión sino a cualquier forma de organización del autogobierno por la que opten la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya. También se observa una notable continuidad en los fundamentos o principios a partir de los que se quiere justificar tal derecho; en concreto se trata del principio democrático, de la legitimidad que se deriva del carácter nacional de Catalunya, de los derechos históricos, de la soberanía del pueblo –representada por el Parlament– del hecho de que Catalunya sea un sujeto político y jurídico soberano y, también, de la necesidad de poner remedio a los problemas permanentes de falta de poder político, de financiación injusta y de falta de reconocimiento nacional.

1. Resoluciones y mociones sobre el derecho de autodeterminación de Catalunya o que contienen referencias a tal derecho (1989-2013)

	98/III	229/III	679/V	944/V	1978/VI	631/VIII	6/IX	11/IX	742/IX	5/X	17/X
Moción/Resolución	Resolución	Resolución	Resolución	Resolución	Resolución	Resolución	Moción	Moción	Resolución	Resolución	Resolución
Año	1989	1991	1998	1999	2003	2010	2011	2011	2012	2013	2013
Pleno/Comisión	Comisión	Pleno	Pleno	Comisión	Pleno	Comisión	Pleno	Pleno	Pleno	Pleno	Pleno
A propuesta de	ERC	CiU	PI	ERC	ERC	ERC	SI	ERC	CiU+ERC, ERC, ICV,SI	Texto alternativo suscrito por CiU, ERC, ICV	PSC
Apartados referidos al derecho de autodeterminación	Toda	Apartado I	Apartado I.I.I Transaccional al PI y CiU	Todo	Todo	Punto 1 i transaccional	Punto 1+2 i punto 3	Punto 1, punto 2, punto 3	I (1-5) CiU i ERC; II (1-4) ICV; III (III.1) ERC. (III.4) ICV, IV (4) SI	Toda la resolución	Toda (1 frase)
Votos a favor	18	75	74	18	117	P1:14, transaccional 12	Punto 1+2 (85) Punto 3 (76)	Punto 1 (85) Punto 2 (111) P3 (108)	I 85 II 84 III.1 III.4 84 IV.4	85	104
Grupos votos a favor	ERC, CiU, IC, CDS, PP	CiU, ERC	CiU, Mixto (PL) EUiA	ERC, IC, PSC, CiU	ICV, PSC, CiU, ERC	P1 (CiU, ERC, ICV). TRANS (CiU, ERC)	PUNTO 1+2 (CiU, ERC, SI, ICV). PUNT 2 (CiU, ERC, SI)	PUNTO 1 (ERC, CiU, SI, ICV) PUNTO 2 (ERC, CiU, SI, ICV,PSC) PUNT 3 (ERC, CiU, SI, ICV,PSC)	CiU, ERC, ICV-EUiA y SI.	CiU, ERC, ICV-EUiA y CUP (1)	CiU, ERC, PSC y ICV-EUiA
Votos en contra	1	0	15	3	12	P1 (2) trans (8)	47 (todos)	Punto 1 (45) Punto 2 y 3 (19)	21 (todos)	41	27
Grupos votos en contra	PSC		PP	PP+1	PP	P1:2 (PP, C's); TRANSAC (PP, C's, PSC)	PSC, PP, C's	Punto 1 (PP, C's, PSC) Punto 2 y 3 (PP, C's)	PP i C's	PP, C's y PSC	PP y C's
Abstenciones	0	51	39	0	0	P1 (6) trans (ICV)	9 (punto 3)	3	25 (I) i 26 todo el resto	2	3
Grupos abstención	-	PSC, IC	PSC, IC	-	-	P1 (PSC) Trans (ICV)	ICV	Diputados no identificados	PSC	CUP	CUP
Ausencias (si destacadas)										7 (5+2)	

Ciertamente, ni la reivindicación del derecho de autodeterminación ni la configuración de este derecho contenida en las diversas resoluciones suscita la unanimidad de los partidos políticos presentes en el Parlament. Como se expone en la Tabla 1, hasta el año 2012 todas las resoluciones menos una¹⁷ fueron promovidas por los partidos independentistas (ERC, SI), aunque en todos los casos encontraron el apoyo de CiU, que a menudo consensuaba el redactado transaccional final. Desde 2012 la cuestión cambió notablemente, ya que la 742/IX, de 2012, y la 5/X, de 2013, se propusieron por diversos partidos (CiU, ERC, ICV, SI), y la 17/X, de 2013, por el PSC.

ICV ha dado a menudo su apoyo a estas resoluciones, a pesar de que se ha abstenido en alguna de las ocasiones cuando la propuesta contenía un apoyo explícito, o implícito pero claro, a alternativas soberanistas o independentistas.¹⁸ El PSC, a pesar de una inicial oposición a este tipo de resoluciones, posteriormente ha tendido a abstenerse, con la excepción relevante de la Resolución 17/X, de 2013, que promovió y por la que votó favorablemente¹⁹. Tanto el PP como C's han votado sistemáticamente en contra²⁰.

Como también comprobaremos, ha sido relativamente habitual que las resoluciones favorables al derecho a la autodeterminación se hayan aprobado primero en una comisión del Parlament y al cabo de un tiempo el pleno las haya hecho suyas, con matizaciones poco relevantes.

Hechas estas consideraciones generales, estamos en condiciones de entrar a analizar las resoluciones adoptadas por el Parlament sobre esta cuestión y a destacar la evolución que ha experimentado su contenido.

Las primeras resoluciones y mociones que se aprobaron traslucen la voluntad de hacer público que Catalunya, en tanto que nación, es titular del derecho a la autodeterminación a pesar de que el ejercicio de este derecho no se plantea como inmediato. Estas resoluciones parecen responder más a los requerimientos de un contexto internacional en el que se están produciendo procesos de autodeterminación de diversas naciones que no a la voluntad de ejercer este derecho para cambiar el estatuto político de Catalunya²¹.

¹⁷ La 229/III, de 1991, que fue propuesta por CiU.

¹⁸ Como es conocido, ICV siempre ha apoyado al derecho a la autodeterminación, entendido como a derecho a decidir, pero ha abogado siempre para ofrecer a los votantes una pluralidad de alternativas -que incluyen la separación, el federalismo u opciones confederales. Como veremos, este planteamiento los ha llevado en alguna ocasión a abstenerse (Resolución 631/VIII).

¹⁹ Como también es conocido, en la última campaña electoral -noviembre de 2012 el PSC defendió la convocatoria de una consulta popular a fin de que los catalanes y las catalanas pudieran expresar su opinión sobre el futuro modelo de autogobierno de Catalunya, con la condición que la consulta se haga siguiendo las vías legales, que la implementación de los resultados se produzca de acuerdo con el Estado y que se ofrezca a los ciudadanos diversas opciones -entre las que deberá figurar el modelo federal que se comprometen a defender. El día 13 de marzo de 2013, es decir, con posterioridad a la fecha en la que se cierra nuestro análisis, el PSC votó favorablemente la Resolución 17/X, que instaba al Gobierno de la Generalitat "a iniciar un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta a los ciudadanos de Catalunya para decidir sobre su futuro".

²⁰ Estos dos partidos niegan la existencia del derecho a la autodeterminación de Catalunya y, en todo caso, sostienen que ya se ejerció cuando se aprobaron la Constitución, el Estatuto de autonomía y en cada momento electoral.

²¹ De hecho, además de estas resoluciones, tenemos que subrayar que el Parlament ha sido particularmente activo expresando su apoyo a los diversos procesos de autodeterminación que se producen por todo el mundo, justo al contrario de la actitud del Estado español. Como ejemplo de

Concretamente, la primera resolución en este sentido es de 1989, en un contexto internacional marcado por la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana. Se trata de la Resolución 98/III, del 12 de diciembre de 1989, aprobada en comisión con el título de "Proposición no de ley sobre el derecho de autodeterminación de la nación catalana"²². Fue promovida por el grupo parlamentario de ERC, si bien el texto que se aprobó finalmente resultó de una enmienda de modificación de CiU. La Resolución obtuvo 18 votos a favor, 1 en contra (del PSC) y ninguna abstención²³. La Resolución parte de la declaración solemne de que "Catalunya forma parte de una realidad nacional diferenciada en el conjunto del Estado" y proclama el derecho del pueblo catalán a la autodeterminación, si bien da a este derecho un alcance bastante limitado, tanto con respecto a su contenido como los medios para hacer efectivo el ejercicio.

En efecto, en lo que se refiere al contenido la Resolución se limitó a proclamar la eventual posibilidad "de aumentar el nivel de autogobierno", aunque añadió una crítica referencia a la posibilidad "de adaptar la reglamentación de los derechos nacionales a las circunstancias de cada momento histórico".

En relación a los instrumentos para alcanzar tales objetivos, la Resolución se remitió a "las acciones previstas en el mismo orden constitucional", que, en realidad, no atribuía de manera expresa a las comunidades autónomas la facultad de convocar referéndums o consultas populares, y no les confería, en relación con las reformas estatutarias y constitucionales, ninguna otra facultad que la de poder proponer a la libre decisión del Estado la aprobación o no de estas reformas.

Como fundamento jurídico del derecho de autodeterminación, la Resolución hizo una referencia genérica a los principios que rigen "los organismos internacionales". En el debate que precedió la aprobación de la Resolución, se aludió al punto VIII del Acta final de la conferencia de Helsinki, que se refiere precisamente al derecho de los pueblos a determinar libremente su estatuto político.

La segunda Resolución –la 229/III, de octubre de 1991– es del Pleno del Parlament, y se adoptó a resultas del debate anual de orientación política general del Gobierno²⁴. La proclamación del derecho a la autodeterminación de Catalunya se planteó en el primero de los cinco puntos de la resolución, de una manera bastante vaga e indirecta. Se formuló siguiendo los tres pasos siguientes: primero proclamó que Catalunya forma parte de una realidad nacional diferenciada; en segundo lugar se felicitaba por el hecho de que "en el este y al centro de Europa las naciones hasta ahora oprimidas estén recuperando su libertad" (en el debate se mencionan Estonia y Letonia) y, finalmente, "constata que la recuperación de las libertades nacionales

estas resoluciones del Parlament, mencionamos la proposición no de ley de saludo y de ánimo a los pueblos y gobiernos de Eslovenia y Croacia, del 3 de diciembre (se dijo que, ya que no tenía competencias, el Parlament podía reconocer la independencia y la soberanía política de estos países), o la Resolución 742/IX, de septiembre de 2012, que exigía al Estado español el reconocimiento del Estado de Kosovo.

²² 23. BOPC 120, 18.12.1989, p. 7791.

²³ 24. La Comisión (Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local) estaba compuesta por 19 miembros, 13 de los cuales del grupo parlamentario de CiU, 1 del PSC, 1 de IC, 1 del PP, 1 del Grupo Mixto (Joan Hortalà, anteriormente en el grupo ERC), 1 del CDS y 1 de ERC.

²⁴ Resolución 229/II del Parlament de Catalunya sobre la orientación política general del consejo ejecutivo, adoptada por el Pleno del Parlament de Catalunya de 27 de septiembre de 1991, BOPC 298, p. 20214. Para el debate, ved el *Diario de Sesiones*, DSPC-P, 104.

en el desarrollo del derecho a la autodeterminación debe configurar la nueva realidad de la Europa de los pueblos, en la que Catalunya quiere participar desde su personalidad nacional diferenciada".

La tercera de las resoluciones que hacen referencia al derecho a la autodeterminación es la 679/V, de octubre de 1998. También la adoptó el Pleno como consecuencia del debate sobre orientación política general²⁵. La referencia es lacónica, pero bastante más clara que la de la Resolución anterior (229/III, de 1991) y se encuentra en el primer punto de la Resolución (I.I.1): "El Parlament de Catalunya, en el marco de la celebración del quincuagésimo aniversario de la Declaración universal de los derechos humanos, ratifica una vez más el derecho del pueblo catalán a determinar libremente su futuro como pueblo, en paz, democracia y solidaridad".²⁶De nuevo destacan la genérica referencia internacional y la falta de precisión sobre los contenidos y los instrumentos para ejercer este derecho.

En cambio, la Resolución 944/V, de junio de 1999²⁷, debe ubicarse en un punto de transición entre la primera etapa de resoluciones más genéricas e inconcretas, y la segunda etapa que se abre en el 2010. La Resolución 944/V, aprobada en comisión y con el título "sobre los derechos de Catalunya como nacionalidad histórica y sus formas de expresión democrática", se caracteriza por la prioridad que dio al establecimiento de mecanismos que debían permitir expresar la voluntad ciudadana en la relación con "el status actual de la nacionalidad histórica", y por primera vez se hizo referencia a "mecanismos y procedimientos específicos" para ejercer el derecho a la autodeterminación. Este último derecho no se menciona de manera expresa, si bien, de forma implícita y ciertamente críptica, se encuentra subyacente en una frase que afirma que cualquier modificación del estatuto político de Catalunya se debe canalizar a través de un pacto bilateral con el Estado, en virtud precisamente de los "derechos históricos" de Catalunya y de los "derechos de Catalunya como a nacionalidad histórica".

Sin embargo, según enfatiza la Resolución, la posibilidad de utilizar el procedimiento del pacto bilateral no supone renunciar al hecho de que Catalunya pueda establecer unilateralmente mecanismos y procedimientos específicos para hacer efectiva la expresión democrática de la voluntad ciudadana mediante la capacidad de convocar consultas populares o referéndums sobre el estatuto político de Catalunya.

El principio democrático y los derechos históricos de Catalunya son, pues, la base del derecho de autodeterminación.

Precisamente con este objetivo de dotarse de medios para poder expresar la voluntad popular, el Pleno del Parlament, en la Resolución 1978/VI, de junio de 2003, decidió presentar al Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica "de transferencia a la Generalitat de Catalunya de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referéndum". La transferencia no fue concedida. La petición del Parlament se basó, reiteradamente, en el principio

²⁵ BOPC 327, p. 25974 y ss.

²⁶ Este punto surge de una enmienda transaccional presentada por el Grupo Mixto (Partido de la Independencia) y CiU. Obtuvo 75 votos a favor (de CiU, EUiA y el PINO), 15 en contra (PP) y 39 abstenciones (PSC y IC).

²⁷ BOPC 410 de 5.7.1999, p. 33576.

democrático y en el derecho de participación política y, aunque expresamente no se mencionó en ningún momento el derecho a la autodeterminación, claro está que se trataba de una resolución clave a nuestros efectos, ya que por primera vez se formalizó jurídicamente en Catalunya una demanda dirigida al Estado con el fin de hacer efectiva la celebración de un referéndum o una consulta popular. También es relevante el resultado negativo de la propuesta.

Los seis acuerdos parlamentarios que se adoptaron a partir de 2010 (cuatro resoluciones y dos mociones) presentaron una dimensión nueva: por una parte, el derecho a la autodeterminación se reivindicó para ser ejercido de manera práctica y, si fuera el caso, inmediata y con el objetivo de dar solución a problemas concretos. Por otra parte, el debate suscitado en el trámite de aprobación de los acuerdos se centró en los instrumentos para ejercer tal derecho, en el tipo de pregunta que se debería ofrecer a los votantes (una pregunta con una única opción o con diversas opciones), y con la finalidad –salvo en la última resolución, la 17/X de 13 de marzo de 2013– de dar un apoyomás o menos explícito, a una de las posibles alternativas, más concretamente a las alternativas soberanistas o independentistas.

La primera de estas resoluciones “soberanistas” –la 631/VIII, de marzo de 2010–, presentada por ERC, fue debatida y aprobada por mayoría absoluta en una comisión del Parlament.²⁸ Era consecuencia del contexto de consultas “no oficiales” organizadas por entidades privadas con el apoyo indirecto de los ayuntamientos, y celebradas en más de 250 municipios de Catalunya²⁹ en las que se preguntaba si se estaba de acuerdo que “la nación catalana llegue a ser un estado de derecho, independiente, democrático y social, integrado en la Unión Europea”. La participación se situó en torno al 25% de los electores potenciales y el porcentaje de votos afirmativos superó el 90%. La Resolución 631/VIII contiene cuatro declaraciones muy claras y precisas: (1) la ratificación de las resoluciones de 1989 y 1998 “sobre el derecho a la autodeterminación de la nación catalana”; (2) el reconocimiento de las consultas realizadas “como expresión de la voluntad de participación política de la ciudadanía en la configuración del futuro de Catalunya”; (3) el impulso a que la sociedad civil organizada celebrara nuevas consultas; y (4) la ratificación de “la voluntad de utilizar todos los instrumentos jurídicos vigentes y políticos necesarios con el fin de que el pueblo de Catalunya pueda ejercer su derecho a decidir”. El inciso “todos los instrumentos *políticos* necesarios” parece querer dejar claro que, agotadas a las vías legales, el Parlament no debería renunciar a utilizar otras vías alternativas.

Así pues, el debate en el seno de la Comisión sobre esta Resolución se centró en si en las consultas sobre el derecho a la autodeterminación debía ofrecer a los votantes diversas opciones o sólo la opción independentista o soberanista. Precisamente, el PSC e ICV justificaron su abstención por indirecto que la Resolución daba a la alternativa independentista.

El segundo acuerdo, la Moción 6/IX, de marzo de 2011, es del Pleno. La propuso SI y tiene un contenido parecido a la resolución anteriormente aprobada en

²⁸ Votaron a favor ERC, CiU, SI y un diputado del grupo mixto. El PSC y ICV se abstuvieron. El PP y C's votaron en contra.

²⁹ Con posterioridad a la fecha de la Resolución todavía se hicieron consultas en 259 municipios más (de los 900 que existen en Catalunya). Se celebraron en todas las grandes ciudades, incluida Barcelona.

comisión. En la moción se reivindicó el derecho a la autodeterminación como derecho irrenunciable del pueblo de Catalunya; definió el Parlament de Catalunya como sede "de la soberanía del pueblo de Catalunya"; defendió el derecho de la sociedad civil a expresarse libremente mediante consultas populares y, finalmente, expresó el apoyo de la cámara a las consultas populares realizadas por todo el país. La moción se aprobó con el voto favorable de 85 diputados (CiU, ERC, SI y ICV - salvo el último punto), y votaron en contra 47 diputados (PSC, PP, Ciudadanos). La preocupación acerca de los medios con los que llevar a la práctica la expresión de la voluntad popular, se puso de manifiesto en el mismo título de la moción: "sobre el derecho a la autodeterminación del pueblo de Catalunya y sobre el derecho de la sociedad a expresarse mediante consultas populares".

Seguidamente, el tercer acuerdo, la Moción 11/IX, de marzo de 2011, reiteró "la defensa activa del derecho del pueblo de Catalunya a la autodeterminación" y rechazó el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley catalana sobre consultas populares por vía de referéndum (Ley 4/2010). La ley regulaba el procedimiento de la consulta, si bien, tal como exige la Constitución, atribuía su autorización al Gobierno del Estado. Con la interposición del recurso, el Gobierno del Estado daba un portazo a la segunda vía de consulta propuesta por el Parlament después de que hubiera rechazado la delegación de competencias por la vía del artículo 150.2 CE. Con todo, en junio de 2011, en el auto 87/2011, el Tribunal levantó la suspensión de la Ley 4/2010, aunque con un notable activismo preventivo advertía que en cualquier momento podía volver a declarar la suspensión.

En septiembre de 2012 se aprobó la cuarta de las resoluciones, la 742/IX, justo después de la manifestación multitudinaria del 11 de septiembre que reclamó que Catalunya se convirtiera en nuevo Estado de Europa. Esta cuarta resolución culminó el proceso parlamentario iniciado 1989. Se trata de una declaración larga, clara, contundente y, en definitiva, de un notable relieve político. Es, como la mayoría de las demás, una resolución derivada del debate sobre la orientación política general del Gobierno, pero en este caso es mucho más prolija y se convierte en el eje conductor de casi todas las recomendaciones sectoriales.

La Resolución empieza (punto I.1) celebrando éxito de la manifestación y asume el compromiso de defender el objetivo de que Catalunya se convierta en un nuevo Estado de Europa; constata el fracaso de los intentos del catalanismo, prolongados durante treinta años, de conseguir el encaje de Catalunya en el Estado español; declara que esta vía -y de hecho el Estado de las autonomías- "es una vía sin recorrido" (I.2); acusa al Estado de no haber querido entender la gravedad de la situación creada por la sentencia del 2010 del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto de Catalunya, y de no haber hecho nada para mejorar la situación, sino que al contrario, de iniciar "una ofensiva recentralizadora" (II.1).

En consecuencia, en la Resolución se proclama el objetivo de iniciar una nueva etapa basada en el "derecho de decidir" (I.2) y se insta al Gobierno catalán a convocar una consulta "prioritariamente dentro de la próxima legislatura" (I.5). Aunque se destaca la importancia del derecho a decidir, se reitera que el objetivo último del proceso es que Catalunya se convierta en un nuevo Estado de Europa. Ciertamente esta formulación no excluye a *radice* una solución federal o confederal, aunque en el contexto político general y, como veremos inmediatamente, en el de la

declaración misma, se tiende a priorizar la opción independentista. En cualquier caso, se considera "imprescindible trabajar para dotar a Catalunya de un instrumento para que los ciudadanos puedan ser consultados". En este sentido se menciona la figura del referéndum -que exige la autorización del Estado- y el proyecto de ley catalana de consultas populares no referendarias que actualmente (noviembre 2013) se está tramitando en el Parlament. Además, se afirma que estos instrumentos de participación deben construirse "desde la propia legalidad y legitimidad del Parlament de Catalunya" (III.1).

El Parlament "proclama solemnemente, tal como ya ha hecho en otras ocasiones trascendentales, el derecho imprescriptible e inalienable de Catalunya a la autodeterminación, como expresión democrática de su soberanía como nación" (II.4); insta a que el proceso se haga de manera pacífica y democrática (I.4 y 5); rechaza las amenazas de utilización de la fuerza (IV.3 y 4); dedica una atención especial a la necesidad de internacionalizar "el proceso de construcción de un estado independiente [aquí ya hace referencia expresa a la independencia como objetivo] para la nación catalana" (V.1.1); constata que "la consecución de la soberanía (sic) implica necesariamente una reforma administrativa" (V.1.2), y denuncia "el expolio fiscal" de Catalunya (V.2.1), así como la política económica del Estado, que ahoga la economía catalana y a la que atribuye la intención de "facilitar la asimilación nacional y cultural de Catalunya" (V.2.1), e incluso, y por primera vez, defiende la posibilidad de no aplicar la legislación estatal y la jurisprudencia de los tribunales de justicia con relación a la Ley de educación (V.6.1.2).

Como ya hemos apuntado, en esta ocasión CiU, ERC, ICV y PSC presentaron sus propuestas de resolución correspondientes en relación con el derecho a la autodeterminación de Catalunya³⁰. Además, CiU y ERC presentaron también una propuesta conjunta. Por su parte, el presidente de la Generalitat, en su discurso de apertura del debate sobre la política general del Gobierno, ya había anunciado la disolución de la cámara y la convocatoria de elecciones y se había mostrado partidario del derecho a decidir. Así pues, en este caso y a diferencia de los momentos anteriores, el protagonismo del Parlament se puede considerar en la práctica compartido con el Gobierno, que actuó a través de su grupo parlamentario. En cualquier caso, hay que destacar que la resolución final incorporó elementos provenientes de las cinco propuestas antes mencionadas. El resultado de la votación de los puntos "soberanistas" fue el siguiente: 84 votos a favor (CiU, ICV, Izquierda y SI) 21 en contra (PP y C's) y 26 abstenciones (PSC).³¹

El 23 de enero de 2013 el Parlament surgido de las elecciones autonómicas adelantadas de noviembre de 2012, ratificó mediante la Resolución 5/X las líneas

³⁰ Si bien las referencias a esta cuestión contenidas en la propuesta de resolución del PSC eran escuetas: constata que la manifestación del 11 de septiembre expresa el creciente malestar con respecto a las relaciones entre Catalunya y España; que el Gobierno del Estado ha emprendido una ofensiva recentralizadora; manifiesta que hay que revisar en profundidad las relaciones entre Catalunya y España; que hay que impulsar la reforma de la Constitución en sentido federal; que la solución acordada entre las instituciones catalanas y españolas deberá ser ratificada en referéndum por los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya, y que hay que promover las reformas necesarias a fin de que los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya puedan ejercer su derecho a decidir a través de un referéndum o consulta acordado en el marco de la legalidad. (*Boletín Oficial del Parlament de Catalunya* n.º. 387, de 1 de octubre de 2012, pág. 49).

³¹ Salvo el primer punto, que tuvo 85 votos a favor porque un diputado del PSC rompió la disciplina de voto.

maestras de la resolución del septiembre anterior y, muy destacadamente, ratificó la decisión de considerar abierto el proceso para ejercer el derecho a decidir.

En su preámbulo, la resolución constata la voluntad de autogobernarse del pueblo catalán manifestada a lo largo de la historia, la situación de bloqueo en que esta voluntad se encuentra actualmente, y la reivindicación de seguir el camino de la mejora del autogobierno después del fracaso reiterado de todas las propuestas anteriores promovidas desde Catalunya.

El acuerdo objeto de la Resolución se contiene en el primer párrafo, en el que, a partir de una referencia a la legitimidad democrática surgida de las elecciones, se reitera el contenido del acuerdo adoptado por el Parlament de septiembre de 2012, dirigido a "iniciar el proceso para hacer efectivo el derecho a decidir a fin de que los ciudadanos y las ciudadanas de Catalunya puedan decidir su futuro político colectivo". Esta declaración va acompañada de los nueve "principios" que deben regir el ejercicio de este derecho, entre los que figuran la democracia, la transparencia, el diálogo, la cohesión social, el europeísmo, la legalidad y la participación, y "el papel principal" que tiene que tener el Parlament en este proceso, hecho que confirma una de las conclusiones generales de este trabajo. El primero de estos nueve principios tiene una naturaleza distinta a la de los otros principios, ya que hace referencia al fundamento del derecho a decidir –y al efecto vinculante jurídico y político del resultado de la decisión que adoptaran los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, se afirma de manera sintética que "el pueblo de Catalunya tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano". Se alude, pues, al principio democrático y al carácter soberano del pueblo de Catalunya desde la perspectiva política y jurídica como fundamentos legitimadores del derecho a decidir libremente su futuro. Como hemos visto anteriormente, no es la primera vez que el Parlament se ha referido a esta doble fuente de legitimación. La referencia a la soberanía fue el motivo alegado por el PSC para votar en contra de la resolución –salvo cinco de sus diputados, que no participaron en la votación a pesar de ser presentes en la cámara–, al considerar que la referencia a la soberanía implicaba decantarse favorablemente por una opción soberanista o independentista, cosa que predeterminaba el resultado de la consulta.³² La resolución recibió el voto favorable de 85 diputados.

Como es conocido, esta declaración fue impugnada por el Gobierno español ante el Tribunal Constitucional, que admitió el recurso a trámite (por provisión de 7 de mayo de 2013), a pesar de las alegaciones que destacaban su carácter de declaración política sin efectos jurídicos, y suspendió la "vigencia y aplicación". En un auto posterior (11 de julio) mantuvo la suspensión con el argumento hasta ahora insólito que se trata de una "cuestión de gran relieve constitucional".

La última de las resoluciones es la 17/X, de 13 de marzo de 2013, fue presentada por el PSC. Su contenido es el mismo que el que ya había presentado en una resolución en el Congreso de los Diputados cuya votación provocó que los diputados del PSC rompieran la disciplina de voto establecida por el PSOE. Su texto es muy breve:

³² También votaron en contra el PP, Ciudadanos y dos de los tres diputados de la *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP).

"El Parlament de Catalunya insta al Gobierno a iniciar un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta a los ciudadanos de Catalunya para decidir sobre su futuro."

Las dos ideas fundamentales que plantea la resolución son, pues, que enfatiza la necesidad de diálogo con el Gobierno del Estado y el hecho de que los ciudadanos de Catalunya deban poder decidir su futuro a través de una consulta. No se concreta, sin embargo, el alcance de esta pretensión de "hacer posible la celebración de una consulta" a fin de que los catalanes puedan "decidir" sobre su futuro y qué puede suceder si el diálogo no hace posible esta celebración. La resolución obtuvo el voto favorable de 104 de los 135 miembros del Parlament.

3. Contribución del Parlament a la defensa de la identidad nacional catalana

El Parlament de Catalunya ha contribuido a la defensa de la identidad nacional catalana a través, esencialmente pero no exclusivamente,³³ de la aprobación de dos tipos de acuerdos parlamentarios: por una parte, los dirigidos a defender y promocionar el carácter nacional de Catalunya, y de la otra, los dirigidos a la defensa del catalán como lengua propia de Catalunya. En relación con el primer aspecto, el Parlament ha declarado, desde su restablecimiento, que Catalunya es una nación; que es una realidad nacional diferenciada; que es necesario que el Estado reconozca este hecho y, en consecuencia, tendría que reconocer su propia condición de Estado plurinacional, además de plurilingüe y pluricultural. En relación con la segunda reivindicación, el Parlament ha reiterado que el catalán es el elemento fundamental de la nación catalana y su rasgo identitario distintivo más relevante, junto con la historia común y la conciencia de pertenecer a una comunidad política diferenciada (la voluntad de ser, a menudo proclamada desde el Parlament).

3.1. Catalunya como nación y el Estado español como Estado plurinacional (pluricultural y plurilingüístico)

Aunque la Constitución española reserva la palabra "nación" para referirse a España y admite tan sólo la posible existencia de "nacionalidades", el Parlament de Catalunya desde el primer momento de su restauración ha proclamado con toda normalidad que Catalunya es una nación y ha utilizado el adjetivo "nacional" en numerosas leyes para referirse a las más diversas realidades.³⁴ Es sin duda

³³ Además, evidentemente, de la contribución a "hacer nación" por la vía de la aprobación de legislación que ha conducido a la implementación de políticas públicas de servicios sociales, educación y salud. Esta dimensión, a pesar de la importancia primordial en la forja del referencial nacional de los ciudadanos, no forma parte de este análisis, centrado en los actos parlamentarios no legislativos.

³⁴ Así, la primera ley aprobada por el restablecido Parlament en 1980 (Ley 1/1980) fue la ley de la fiesta *nacional* de Catalunya. Otras leyes se han referido explícitamente al carácter nacional tanto en el título mismo como en la definición de los contenidos, por ejemplo la Ley 1/1993, del himno nacional de Catalunya; la Ley 4/1985, que establece el Consejo Nacional de la Juventud de Catalunya, y las leyes de bibliotecas (la 3/191 y la 4/1993), que incluyen la Biblioteca Nacional de Catalunya. En total hay una quincena de leyes aprobadas que se refieren explícitamente al carácter "nacional" de Catalunya.

significativo que la primera ley que aprobó el Parlament restablecido fuera, precisamente, la de la fiesta *nacional* de Catalunya (junio de 1980), y que en una de sus primeras resoluciones (la 76/I, de septiembre de 1982), aprobada con motivo de la celebración del cincuentenario de la constitución del Parlament, el Pleno, por unanimidad, declarara que "Catalunya es una nación". Sin embargo, es necesario reconocer que son relativamente pocas las resoluciones que abordan esta cuestión, y normalmente lo hacen de forma breve y como un *fait accompli* del que en cada caso se extraen consecuencias puntuales.

Como hemos analizado anteriormente, hasta finales de los años noventa la referencia al carácter nacional de Catalunya se utiliza en tres ocasiones para fundamentar el derecho a la autodeterminación. Así se hizo en la Resolución 98/III de 1989³⁵ y se reiteró en la 229/III de 1991. En 1999 una resolución (la 944/V) utilizó el concepto de nacionalidad histórica y se refirió a los "derechos históricos" que le son inherentes para reivindicar el establecimiento de instrumentos para que Catalunya pueda ejercer efectivamente el derecho de autodeterminación (a través un pacto con el Estado o mediante la convocatoria de consultas populares, aunque no estén expresamente previstas por la ley).

A partir del año 2000 se da un paso más y se aprueban cuatro resoluciones en las que se pone énfasis en la necesidad de que el Estado reconozca el carácter nacional de Catalunya. Las tres primeras exigen que el Estado reconozca su propio carácter plurinacional, plurilingüístico y pluricultural, y destacan por conminar al Estado a que saque consecuencias prácticas de este carácter tanto en relación a los "símbolos" como las competencias.

Así, la Resolución 241/VI, que sigue el debate sobre orientación política general de 2001, empieza afirmando que el Parlament "manifiesta que los aspectos simbólicos son importantes en el proceso de identificación nacional de Catalunya, especialmente en un contexto en que los que abonan la superación de afirmaciones nacionales en una era globalizadora y de construcción europea pretenden defender encarnizadamente los símbolos unitaristas de identidad nacional española "y "constata [...] la necesidad de afianzar el reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado español" y reitera "una vez más la urgencia de impulsar e incrementar el autogobierno de Catalunya como nacionalidad histórica".

La referencia al carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico del Estado español y la necesidad de fortalecer el autogobierno para defender la identidad nacional, se reitera en la Resolución 1489/VI, que sigue al debate sobre orientación política general de 2002. En esta resolución se defiende la reforma del Estatuto "como solución definitiva para garantizar la salvaguardia de los derechos de Catalunya como nación y superar el actual estancamiento del autogobierno". En el mismo sentido se manifiesta la Resolución 1547/VI de este mismo año, que, además, liga la falta de reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico del Estado con la "progresiva homogeneización autonómica".

³⁵ Como veremos inmediatamente, es la primera resolución del Parlament que proclama el derecho de Catalunya a la autodeterminación. La Resolución se titula "Derecho a la autodeterminación de la nación catalana "aunque en el texto de la Resolución no se utiliza la palabra "nación" sino "realidad nacional diferenciada". ERC, que fue el partido promotor de la Resolución, aceptó la enmienda de cambio de CiU que afirmaba que así se reconocía el encaje de Catalunya en el espacio más amplio de los Países Catalanes (que incluyen la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y la Catalunya francesa, además del Principado de Catalunya).

Estas resoluciones culminan en el informe de la Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno, presentado, como ya se ha dicho, en diciembre de 2002. En este documento, con el título *Carencias en la acomodación institucional del carácter plurinacional del Estado*, se afirma que esta característica del Estado español está reconocida en los artículos 2 y 3 de la Constitución y que en el Estatuto de Autonomía de 1978 se consagra Catalunya como una nacionalidad integrante del Estado español "con personalidad propia y diferenciada. Tal característica se manifiesta también en la lengua, la cultura, el derecho civil y la tradición institucional, y también en la firme y permanente voluntad política de alcanzar e incrementar el autogobierno, por lo que se denuncia que "este hecho diferencial catalán, tanto en el terreno lingüístico y cultural como en el puramente político, se haya visto falto de una traducción simbólica y competencial en el seno de la organización estatal". En consecuencia se proponen una serie de medidas concretas que el Estado tendría que adoptar. Concretamente, en el ámbito que denomina "simbólico", la resolución señala la participación (parece que de Catalunya y de otras nacionalidades) en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y de otras instituciones estatales, la utilización del catalán o de los símbolos de Catalunya en la moneda, los sellos, los documentos de identidad y las matrículas de los vehículos, la utilización de la lengua catalana en el Senado, en el poder judicial, en la Administración civil y militar, la presencia de Catalunya en la política cultural en el exterior y en la UNESCO, la potenciación de las selecciones deportivas en competiciones internacionales, etc. En relación a las competencias, el informe pone un énfasis especial a la "flexibilización" de la distribución de competencias mediante la delegación de competencias estatales prevista en el artículo 150.2 de la Constitución con el fin de "atender el hecho diferencial catalán manifestado en la voluntad política de alcanzar más autogobierno" e insiste en el pleno reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado.

La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía, aprobada por el Parlament en septiembre de 2005, pretendía dar un paso definitivo hacia el reconocimiento por parte del Estado del carácter nacional de Catalunya. No en balde el primer apartado del artículo primero proclamaba que "Catalunya es una nación", y la aprobación de esta propuesta por parte de las Cortes Generales habría supuesto, por primera vez, el reconocimiento de este hecho por parte del Estado. El artículo 3 afirmaba el carácter plurinacional del Estado, el artículo 8 hacía referencia a los símbolos "nacionales" de Catalunya y el artículo 5 declaraba que "el autogobierno de Catalunya como nación" se fundamentaba, además de la Constitución y el Estatuto, "en los derechos históricos del pueblo catalán".

Las Cortes Generales rebajaron sustancialmente las pretensiones del Parlament de Catalunya, ya que, en primer lugar, en el texto aprobado definitivamente, la referencia a la nación se trasladó al preámbulo y no se incluyó ningún reconocimiento por parte del Estado sino la simple constatación que ésta es una afirmación que hace unilateralmente el Parlament de Catalunya³⁶. En segundo lugar,

³⁶ Preámbulo del Estatuto: [...] "El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad."

se suprimió la referencia a la plurinacionalidad del Estado del artículo 3 de la propuesta catalana.

En una resolución de 2007 (la 70/VIII, que sigue al debate sobre orientación política general de ese mismo año) el Parlament instó al Govern a "reforzar el reconocimiento nacional de Catalunya".

Sin embargo, en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto, el Tribunal declaró que, desde la perspectiva jurídica, en España sólo hay una nación, que es la española, y aunque la referencia indirecta a la nación catalana figura sólo en el preámbulo del Estatuto, proclama que tal referencia no tiene ningún efecto jurídico interpretativo en relación al resto del texto del Estatuto. Con tal decisión se quiso evitar que de esta afirmación se pudieran derivar consecuencias jurídicas prácticas e hipotéticas interpretaciones extensivas de preceptos como los que se refieren a los derechos históricos, a las competencias, a las relaciones entre el Estado y la Generalitat y, sobre todo, como se establece en el fundamento jurídico segundo, se quiere evitar que la referencia al carácter nacional de Catalunya pueda "inducir al equívoco con relación a la" insoluble unidad de la Nación española" proclamada en el artículo 2 de la Constitución".

3.2. El catalán como lengua propia de Catalunya

La defensa de la lengua catalana ha sido uno de los objetivos primordiales del Parlament desde de su restauración. No en balde, como hemos apuntado antes, para el Parlament el catalán es uno de los elementos esenciales de la identidad catalana y su defensa es fundamental para la construcción nacional. De hecho, en todas las resoluciones y mociones sobre la lengua aprobadas durante estas tres décadas se destaca el vínculo insoluble entre el catalán y la existencia del pueblo o la nación catalana.

La importancia de la recuperación, reivindicación y promoción del catalán en la actividad parlamentaria se evidencia en un par de datos: en primer lugar, la normalización y la defensa de la lengua catalana ha sido, de lejos, el tema que más resoluciones y mociones parlamentarias ha generado: en total, 336 entre 1980 y 2012 (ved la Tabla2 para más detalles). En segundo lugar, se trata de un tema que, aunque normalmente ha sido impulsado por los partidos "catalanistas" (ERC, CiU, SI...), hasta finales de los 1990 concitaba unanimidades en las votaciones, y posteriormente continúa recogiendo amplias mayorías³⁷. De hecho, el paso desde la unanimidad a las mayorías amplias (absolutas), tiene lugar a partir de la V legislatura (1995) y se produce no como consecuencia de un cambio en el contenido substantivo de las resoluciones y mociones, sino que se debe esencialmente a un cambio en la estrategia política del PP en la materia que lo llevó a disentir sistemáticamente de las posiciones mantenidas por la mayoría parlamentaria.

En efecto, es importante destacar que el contenido de las resoluciones sobre la lengua ha variado poco a lo largo de todas legislaturas, y la defensa del catalán se ha fundamentado en dos tipos de motivaciones: por un lado, en la constatación de que el catalán está todavía en una situación de desventaja social e institucional con respecto al castellano, y, por otro lado y muy especialmente, en el hecho de que el

³⁷ Así, por ejemplo, entre la I legislatura (1984-1988) y la IV (1992-1995), de 75 resoluciones aprobadas, 59 se aprobaron por unanimidad, tanto en las comisiones como en los plenos.

catalán es la lengua propia de Catalunya y tiene un papel fundamental en la reconstrucción nacional. A estas dos motivaciones generales se añadían otras más específicas según los sectores afectados, como por ejemplo, en el ámbito de la enseñanza, la decisión de no separar a los alumnos por razón de la lengua. Por contra, el cambio de perspectiva del PP, reforzada desde 2006 con la presencia en el Parlament de un nuevo partido de tipo "españolista", Ciutadans (C's), se ha centrado en la defensa de los derechos lingüísticos (individuales) de los castellanoparlantes y la consideración de que el castellano también es una lengua propia de Catalunya y en consecuencia debe ser tratada en igualdad de condiciones que el catalán.

Las resoluciones y mociones aprobadas por el Parlament sobre la lengua pueden clasificarse en tres grandes bloques. El bloque más numeroso es el de las resoluciones que pretenden el impulso y defensa de la normalización efectiva de la lengua en todos los ámbitos (educacional, social, institucional, medios de comunicación); le sigue el bloque de resoluciones referidas a la proyección exterior del catalán y la cultura catalana, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, y finalmente las relativas a la promoción del plurilingüismo en el funcionamiento del Estado español, que contienen propuestas de proposiciones de ley dirigidas a las Cortes Generales.

Dentro del primer bloque pueden distinguirse al menos cuatro grandes subapartados: la regulación del catalán en la vida cotidiana, que básicamente suponía impulsar el retorno y la normalización del uso del catalán en los ámbitos de convivencia social (rotulación de calles, carteles de tráfico, rotulación en aeropuertos, museos, toponimia.); la promoción del catalán en los medios de comunicación públicos y privados; la normalización del uso del catalán en la administración pública, tanto la propia como la estatal, con especial énfasis en la administración de justicia, y el uso del catalán como lengua vehicular en la educación en tanto que mecanismo de integración social. Estos cuatro subapartados suponen el 65,5% **de todas** las resoluciones y mociones aprobadas entre 1984 y 2012 sobre el catalán. Entre ellos destaca el subapartado sobre medios de comunicación, que por sí solo representa el 30% de este tipo de resoluciones.

Por lo que se refiere a la evolución del contenido de estas resoluciones y mociones y especialmente en relación a la defensa del catalán como lengua propia de Catalunya, pueden distinguirse tres fases: la primera de 1980 a 1995; la segunda de 1995 a 2006 y la tercera a partir de 2006.

En la primera fase (1980-1995) que engloba las cuatro primeras legislaturas, la mayoría de mociones y resoluciones instaron al Govern a poner en marcha la vertiente práctica de la normalización lingüística y establecieron las condiciones necesarias para alcanzar tales objetivos (por ejemplo, se explicitó la necesaria transferencia de competencias y recursos materiales por parte del Gobierno central, así como la necesidad de hacer efectivos los compromisos de colaboración con éste). De hecho, esta primera fase se corresponde con el proceso de elaboración, aprobación –por unanimidad– e implementación de la Ley de normalización lingüística de Catalunya (Ley 7/1983).

En la segunda fase (a partir de la V legislatura, es decir, de 1995 a 2006) el contenido de las resoluciones y mociones pone de manifiesto la insatisfacción del conjunto de fuerzas parlamentarias ante la constatación del incumplimiento reiterado

por parte del Gobierno central de acuerdos y la falta de consecución de objetivos fijados en la fase anterior. Se constata que la normalización plena del catalán en Catalunya no sólo depende de la acción del Govern sino también de la del Gobierno central, cuya inacción constituye un obstáculo con respecto a la consecución de los objetivos de la política lingüística de la Generalitat. En este sentido, destaca el número de resoluciones y mociones que contienen advertencias constantes referidas a la insuficiente extensión de la normalización en la administración de justicia, tanto desde el punto de vista de las posibilidades reales del uso efectivo del catalán por parte del ciudadano, como desde el punto de vista del desconocimiento del catalán por parte de jueces y del resto del personal al servicio de la administración de justicia. El inicio de esta segunda fase se corresponde con el proceso de elaboración y aprobación de la segunda ley en materia de lengua, la Ley de política lingüística (Ley 1/1998).

Tabla 2. Resoluciones y mociones aprobadas en temas relacionados con la lengua (1984-2012).

<i>Legislatura</i>	Vida coti- diana	Medios de comu- nicación	Administració n	Educació n	Proyecció n exterior	Plurilingü- ismo en España	Unidad de la lengua	Otros	Total (filas)
<i>I</i>	4	5	3	1		2		2	17
<i>II</i>	2	7		1	5			1	16
<i>III</i>	4	11		1	4	4	1	3	28
<i>IV</i>	7	3	4	4	1	2			21
<i>V</i>	17	17	11	4	6	6	10	4	75
<i>VI</i>	9	19	4	12	5	7		15	71
<i>VII</i>	3	21		3	5	4	1	1	38
<i>VIII</i>	9	10	3	6	3			6	37
<i>IX</i>	1	9	2	3	6	5	1	6	33
<i>Total (columnas)</i>	56	102	27	35	35	30	13	38	336

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Diario de Sesiones el Parlament de Catalunya y del Boletín Oficial del Parlament de Catalunya.

La tercera fase se inicia a partir de la impugnación del Estatuto de autonomía de 2006 por parte del PP y, muy especialmente, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional de junio de 2010. En relación a la lengua, el Estatuto de 2006 regulaba de manera bastante detallada el estatus del catalán como lengua propia y oficial de Catalunya (artículo 6) así como los derechos y deberes lingüísticos (artículos 32 a 36). Concretamente, el artículo 6 empezaba con la afirmación que "la lengua propia de Catalunya es el catalán "y añadía que "como tal [...] es la lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Catalunya y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza". En el apartado segundo de este artículo se afirmaba que el catalán y el castellano eran lenguas oficiales en Catalunya, y que todas las personas tienen el derecho de utilizar las dos lenguas

oficiales, y los ciudadanos de Catalunya, el derecho y el deber de conocerlas. El deber de conocimiento no tenía otra trascendencia práctica que una hipotética presunción de conocimiento que, en hipótesis, podía permitir que las administraciones públicas se dirigieran de entrada a los ciudadanos en una de las dos lenguas, aunque debían cambiarla si lo pedía el interesado.

La sentencia del Tribunal Constitucional parte de la idea que el catalán no es en rigor la lengua propia de Catalunya, ya que esta condición también la atribuye al castellano. De esta premisa, y de la oficialidad del castellano, se deduce que las dos lenguas deben tener exactamente el mismo estatus, aunque paradójicamente no aplica este principio con respecto al deber de conocimiento, que tan sólo lo reconoce en relación con el castellano. Es más, esta igualdad entre las lenguas también debe aplicarse a los derechos lingüísticos de los catalanoparlantes y de los castellanoparlantes. En consecuencia, declara inconstitucional el uso preferente del catalán por parte de las administraciones catalanas –es decir, por parte de la Generalitat y de los entes locales–, declara inconstitucional el deber de conocimiento del catalán y establece que no se puede exigir a los ciudadanos que pidan que las comunicaciones de las administraciones catalanas se les hagan en castellano, ya que esta exigencia supone una carga excesiva. En algunos ámbitos, como en la enseñanza, se acepta que el catalán pueda ser la lengua vehicular preferente, pero eso mientras el catalán todavía necesite una ayuda especial considerada su situación de inferioridad respecto del castellano, no por el hecho de ser la lengua propia de Catalunya.

La aplicación de esta doctrina del Tribunal Constitucional ha incrementado los conflictos ante la jurisdicción ordinaria y los tribunales, incluido el Tribunal Supremo, han aplicado de manera todavía más estricta la referida doctrina constitucional, propugnando para el futuro inmediato la igualdad total entre las dos lenguas. También el Gobierno estatal, especialmente en el ámbito de la educación, parece estar en esta línea de mayor dureza frente el catalán.

En definitiva, la tesis fundamental del Parlament, en la que el catalán es uno de los elementos fundadores de la nación catalana, uno de los elementos que la caracterizan como sociedad diferenciada, está en grave peligro, ya que según las tesis defendidas por el Estado y por los tribunales de justicia el castellano debería tener en Catalunya exactamente lo mismo estatus que el catalán. Las últimas resoluciones del Parlament de Catalunya en que se defiende de manera contundente el modelo lingüístico vigente en las escuelas catalanas, e incluso se acuerda no aplicar ninguna ley estatal que contradiga este modelo, ponen de manifiesto, también en este ámbito, la gravedad de la situación en que se encuentra hoy la relación entre la Generalitat de Catalunya y el Estado español.

Conclusiones en una perspectiva de futuro

Si lo hemos entendido bien, los organizadores de este congreso piden a los ponentes que acabemos las exposiciones con unas conclusiones en perspectiva de futuro.

El protagonismo que ha tenido el Parlament de Catalunya en las cuatro cuestiones vitales analizadas en esta ponencia nos ha suministrado una atalaya, parcial pero privilegiada, para analizar la evolución del autogobierno de Catalunya durante los treinta y dos de años desde su recuperación.

Sería injusto, y sobre todo sería falsear la realidad, no reconocer el progreso extraordinario que para Catalunya supuso el reconocimiento de la autonomía política efectuado por la Constitución de 1978 y el Estatuto de 1979. Eso se debe decir de entrada. Sin embargo, cómo hemos podido comprobar, desde el inicio del Estado de las autonomías se puso de manifiesto que el "pacto de estado" que según el Parlament de Catalunya caracterizaba estos dos textos se interpretaba de manera muy diferente desde el Estado y desde Catalunya. El distanciamiento entre las dos partes ha sido largo y constante, y hoy alcanza cotas extraordinarias. De hecho, se puede decir que desde la perspectiva política los puentes entre las dos partes se han roto, y lo que es más grave, se ha roto la confianza mutua, sin la que es muy difícil que un Estado compuesto pueda funcionar correctamente.

Este proceso de alejamiento se puede explicar por el hecho de que todas las demandas de Catalunya dirigidas a aumentar, y sobre todo a mejorar, la calidad de su poder político, de mejorar el sistema de financiación y de obtener el reconocimiento nacional, se han visto frustradas de manera constante y radical. La frustración de estas aspiraciones –quizás ilusorias, quizás realmente inasumibles por el Estado (hecho éste último que puede dar argumentos a los partidarios de la independencia) –, no ha dejado de aumentar con los años y extender entre los catalanes: fracasaron todos los intentos de "relectura" de la Constitución y del Estatuto, fracasó con estrépito la propuesta de reforma estatutaria y todavía con más contundencia ha fracasado la propuesta de un nuevo pacto fiscal.

En la actualidad, el futuro político de Catalunya en relación con el Estado español sólo parece tener dos soluciones posibles: una reforma radical de la Constitución capaz de recoger estas aspiraciones políticas, económicas y nacionales o la separación. Son muchos los catalanes que han llegado a la conclusión que esta segunda opción es enormemente difícil de alcanzar, pero la primera, en este momento, *rebussic stantibus*, es simplemente imposible. De hecho, tanto el Gobierno del Estado como los líderes de los dos grandes partidos de ámbito estatal o bien han negado la posibilidad de toda reforma o han fijado unas líneas rojas que excluyen de entrada una parte importante de las demandas mínimas de lo que parecen las aspiraciones de una mayoría de los catalanes. Es más, el Gobierno estatal en los últimos dos años no hace ningún paso en la dirección del reencuentro con las aspiraciones catalanas; al contrario, insiste en una política de recentralización enormemente agresiva que va exactamente en la dirección contraria³⁸.

En estas circunstancias resulta imposible prever cuál será la evolución futura de éste contencioso. Dependerá de muchos factores internos e internacionales, y sobre todo dependerá del porcentaje de catalanes y catalanas que estén a favor de construir un Estado independiente.

El Govern y el Parlament de Catalunya están plenamente decididos a convocar, dentro de los dos próximos años, una consulta con el fin de conocer la voluntad de los catalanes en relación con el futuro político de Catalunya. Pedirán al Gobierno español la convocatoria de un referéndum o la autorización o la delegación para convocarlo o intentarán hacer una consulta popular, diferente de un referéndum, esperando que el Estado no recurra la ley que se está tramitando en el Parlament de

³⁸ Hemos estudiado este fenómeno en el trabajo "El proceso de recentralización del Estado de las autonomías", C. Viver y G. Martín, que se publicará próximamente en el *Informe sobre federalismo fiscal '12* del Instituto de Economía de Barcelona.

Catalunya con este objetivo o no impugne la convocatoria de la consulta. Si el Estado cierra estas vías, el Govern y el Parlament de Catalunya podrían buscar otros caminos alternativos que todavía no están concretados, entre los que podría figurar la convocatoria de unas elecciones "plebiscitarias" en las que algunos partidos podrían incluir como único principio en su programa electoral la pregunta sobre el futuro político de Catalunya y, si procede, sobre la independencia o no de Catalunya. La implementación del resultado de estas elecciones, caso que fuera favorable a la independencia, podría producirse a través de una declaración de independencia por parte del Parlament surgido de las citadas elecciones.

Por contra, el Gobierno español y los dos partidos mayoritarios en España parecen absolutamente decididos a impedir cualquier referéndum o consulta, utilizando el argumento de su presunta inconstitucionalidad.

En esta situación, todas las posibilidades quedan abiertas: el mantenimiento agónico del *statu quo* como consecuencia de la polarización de las dos posiciones enfrentadas; la aceptación por parte de una mayoría de los catalanes de un pacto a la baja si el Estado flexibilizara su posición –cosa hoy improbable–, o la ampliación del número de ciudadanos de Catalunya que en los sondeos de opinión declaran que votarían a favor de la independencia en un hipotético referéndum o consulta popular. De hecho, si este porcentaje –que hoy podría situarse en el 55%– se mantiene o se incrementa hará falta que los poderes públicos implicados den algún tipo de respuesta más allá del silencio o la represión.

Barcelona, marzo de 2013