

## LOS PARTIDOS DE ÁMBITO NO ESTATAL EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO: LOS CASOS DE CIU, PNV Y CC (1992-2011)

**José Ignacio Villar Romero\***

Email: [jvillar@uco.es](mailto:jvillar@uco.es)

### **Resumen:**

La configuración del actual Estado Autonómico vigente en España ha sido en múltiples ocasiones escenario y objeto de gran parte de las reivindicaciones de los Partidos de Ámbito No Estatal. Las acciones y estrategias desempeñadas por CiU, PNV y CC, se encuentran entre las más relevantes e influyentes dentro de esta tipología. En este trabajo se indaga en las actitudes que han tomado estas formaciones en la propia configuración autonómica desde un prisma legal e institucional; así como en su postura en relación a la financiación autonómica. Como referencia temporal se ha tomado el transcurso entre los años 1992 y 2011.

**Palabras clave:** Partidos políticos, Estado Autonómico, CiU, PNV, CC

## NON-STATE PARTIES IN THE CONFIGURATION OF THE AUTONOMOUS STATE: THE CASES OF CIU, PNV AND CC (1992-2011)

### **Abstract:**

*The configuration of the current Autonomous State in force in Spain has been on multiple occasions the scenario and object of a large part of the demands of the Non-State Parties. The actions and strategies carried out by CiU, PNV and CC are among the most relevant and influential within this typology. This paper investigates the attitudes that these formations have adopted in the autonomic configuration itself from a legal and institutional point of view, as well as their position in relation to autonomic financing. As a temporal reference we have taken the period between 1992 and 2011.*

**Keywords:** Political parties, Autonomous State, CiU, PNV, CC

---

\* Grupo HUM-8o8 Regulación Social e Instituciones en Andalucía

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Objeto de estudio

Los Partidos de Ámbito No Estatal —en adelante PANEs— han marcado el transcurso de nuestra política en las últimas décadas. A través de su poder han jugado un papel muy relevante en la gestión de muchos asuntos, así como en la configuración política y legal de muchos otros.

Esta investigación analiza por tanto a los PANEs en relación con las posturas, estrategias y mecanismos adoptados conforme a la configuración del Estado Autonómico, un tema en el que sin lugar a dudas guardan unos intereses fundamentales.

No obstante, dada la enorme complejidad que podría alcanzar una investigación de este tipo atendiendo a la totalidad de los PANEs, así como a todos los aspectos y rasgos que inciden en la configuración del Estado Autonómico, se establece una triple delimitación con el objetivo de realizar un trabajo más asequible, profundo y adaptado a los cánones de extensión de la normativa para la elaboración de Trabajos de Fin de Grado.

Por un lado, esta investigación se encuadra entre 1992 —año en el que se alcanza un gran pacto en materia de política territorial y autonómica entre las dos principales fuerzas políticas del país— y 2011 —año en el que el PP logra la mayoría absoluta en un contexto de un pequeño estancamiento de las relaciones intergubernamentales fruto de la crisis económica entre otros motivos—. La década que precede a este espacio temporal se caracterizó por un gobierno nacional del PSOE en el que tras la Transición y los gobiernos de UCD, se puso en marcha un gran desarrollo legal y administrativo a partir de las normas más destacadas —hablamos especialmente de Leyes Orgánicas—. Asimismo, el sistema de partidos derivó hacia un bipartidismo imperfecto, en el que el principal opositor del PSOE sería el nuevo Partido Popular —renovación de la extinta Alianza Popular—. Con menor representación y apoyos, Izquierda Unida y el Centro Democrático y Social nunca llegaron a alcanzar las cuotas de poder de los dos anteriores. Y quienes fueron cada vez adquiriendo una mayor importancia fruto de su creciente poder parlamentario, fueron los Partidos de Ámbito No Estatal.

Del mismo modo, no se estudia a todos los PANEs existentes en nuestro país y con cuotas de poder relevantes. Prácticamente en la mitad de los parlamentos autonómicos hay presencia de ellos, por no hablar de los más de diez que tienen representación en el Congreso de los Diputados. Con el objetivo de delimitar, se escoge así a tres partidos que sin duda alguna han desempeñado un papel fundamental en la configuración del Estado Autonómico, y que corresponden a tres CCAA diferentes. Son Convergència i Unió —aunque hoy en día no existe como tal—, el Partido Nacionalista Vasco, y Coalición Canaria, partidos de Cataluña, País Vasco —aunque también con una pequeña representación en Navarra— y Canarias.

Por último, la tercera delimitación a la que se hace referencia tiene que ver con las diferentes dimensiones de la configuración del Estado Autonómico. Esta investigación se centra en las estrategias adoptadas por los PANEs señalados en una doble selección de los siguientes temas: la distribución de competencias, por un lado, y la financiación de las CCAA por otro.

En definitiva, se trata de una investigación que analiza a unos actores determinados en un período concreto, en relación a las posiciones establecidas conforme a un tema político de suma importancia, en el que se analizan algunas de sus más importantes vertientes a partir de las cuales poder extraer una serie de conclusiones y hallazgos que brinden luz para las respuestas a la pregunta de investigación.

### **1.2. Metodología**

Atendiendo a los diseños de investigación propuestos por A. Bryman en *Social Research Methods*, este Trabajo de Fin de Grado sigue un diseño comparativo por el cual se analizan una serie de casos —tres concretamente— y se realiza un estudio comparativo de los mismos.

Para ello se ha utilizado fundamentalmente fuentes de carácter secundario, es decir, contenido ya existente a partir del cual se investiga y se trata de extraer hallazgos a través del análisis y comparación de la información que aportan los mismos. La importancia de estos recursos es vital atendiendo a su carácter de representación de las propias fuentes primarias, así como su intención de recopilación, organización y reseña de la información analizada.

De este modo, se ha recurrido a numerosos artículos de prensa de diferentes medios de comunicación privados (*El País, La Vanguardia, ABC, Europa Press; etc.*) así como públicos (*Agencia EFE*). También se ha consultado bibliografía académica para diversos temas tratados en la investigación, como los PANEs, el Estado Autonómico, o el sistema de partidos en España, entre otros.

No obstante, si bien predominan las fuentes de carácter secundario, esto no significa que no se hayan usado aquellas de carácter primario. A lo largo de la investigación se ha recurrido a Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, a documentos de partido, o incluso a notas de prensa de las propias instituciones públicas.

### **1.3. Hipótesis**

Los Partidos de Ámbito No Estatal se han convertido en unos actores indispensables en la configuración del Estado Autonómico, y han conseguido en la medida de sus posibilidades extraer beneficios y conseguir una mejor posición en las relaciones políticas, así como la consecución de buena parte de sus objetivos.

De este modo, se analiza cómo se ha dado esta situación, qué se ha conseguido a través de ella y cuáles han sido sus consecuencias, y por supuesto, hasta cuánto de determinantes e influyentes se han convertido en la política nacional atendiendo a todo lo referido conforme a la configuración del Estado Autonómico.

De hecho, este rasgo ha sido considerado como una condición *sine qua non* de los PANEs. Para ello tan solo hay que atender a las palabras que han expresado Linz o Barrio, Rodríguez, Baras y Barberá. El primero señaló:

«[...] los partidos nacionalistas o regionalistas [...] son relevantes para formar coaliciones o para hacer posibles los gobiernos minoritarios y cuando no, tienen un fuerte potencial de chantaje»

Mientras tanto, Barrio, Rodríguez, Baras y Barberá hablan en su estudio sobre la influencia de los PANEs en la vida política tanto del Estado como de las CCAA:

«[...] creciente relevancia, desde sus inicios, en la gobernabilidad estatal y autonómica española»

En definitiva, se indaga en una influencia de una serie de actores sobre un objeto determinado que tiene su justificación en la propia génesis de los mismos, los PANEs.

## 2. CONVERGÈNCIA I UNIÓ EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

### 2.1. CiU y el reparto competencial autonómico

Cataluña accede a la autonomía por medio de la vía rápida prevista en el artículo 151 de la Constitución. Esto significaba que a diferencia de la mayoría de las Comunidades Autónomas que se irían formando, la Generalitat aumentaba sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 sin necesidad de esperar los cinco años necesarios que se exigían a las que se habían conformado por la vía lenta, lo que implicaba una mayor capacidad de autogobierno de inicio en los prolegómenos de la configuración del EA.

En 1992, CiU parte de una situación en la que lleva gobernando desde 1980 en Cataluña, a la vez que se prepara para la celebración de las nuevas autonómicas de marzo de ese mismo año. De este modo, la posición que el partido adoptase conforme a los determinantes Acuerdos Autonómicos que se firmaron el 28 de febrero de aquel año,

<sup>1</sup> Linz, J.: *Democracia, multinacionalismo y federalismo*, p. 20.

<sup>2</sup> Barrio, A.; Rodríguez, J.; Baras, M.; Barberà, O.: *Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)*, p. 22.

tanto por Felipe González como por José María Aznar, iba a ser fundamental en sus estrategias. A grandes rasgos, estos acuerdos suponían igualar a las comunidades de vía lenta con las de la vía rápida —las primeras ya habían cumplido los cinco años en 1987—, por lo que en 1993 se procede tanto a las transferencias como a las reformas de los Estatutos de muchas de estas Comunidades.

CiU no se opone a estos acuerdos, pero según González Gómez y López Nieto, las condiciones que pondrán para apoyarlo serán, por un lado, que todas aquellas disposiciones que apelasen a la multilateralidad no fueran aplicables al caso de Cataluña, y que del mismo modo, una vez se hubieran aplicado los acuerdos, se iniciase una nueva negociación para la transferencia de nuevas competencias a Cataluña<sup>3</sup>. Esto suponía por lo tanto avanzar en una nueva asimetría competencial en comparación con el resto de CCAA —o al menos con las que no eran históricas o no habían accedido por la vía rápida—.

Los Acuerdos de 1992 terminan siendo un gran pacto firmado por las dos principales fuerzas políticas del país que con su total protagonismo terminan eclipsando no solo las posiciones y demandas de los PANEs de las CCAA de vía rápida, sino también las de fuerzas nacionales como CDS o IU.

No obstante, con los resultados de las elecciones generales de 1993, en las que el PSOE queda a 17 escaños de la mayoría absoluta, el papel de CiU experimenta un cambio relevante en la configuración del EA. Sus 17 diputados se convierten en llave de gobierno para Felipe González, por lo que Pujol y los suyos comienzan a conseguir muchas de las aspiraciones que por entonces tenían, a cambio de su apoyo parlamentario a los socialistas que comenzaría con la votación de la sesión de investidura en julio ese año.

Sin embargo, Pujol rechazó formar un gobierno de coalición, y su colaboración con el PSOE se limitó a apoyos puntuales en Parlamento. No obstante, sí se produjeron cambios a nivel autonómico que eran propuestas empujadas por los convergentes: el Gobierno Central transfirió a las CCAA la recaudación del IRPF en un 15%, una exigencia que Pujol venía reclamando desde hacía tiempo.

Cuando se produjo el fin del entendimiento entre CiU y PSOE conforme al fracaso de un acuerdo para que los primeros apoyasen los Presupuestos Generales de 1996, no hubo otra opción que la convocatoria de elecciones generales en ese mismo año. Con la victoria con mayoría simple del PP, esta vez era Aznar quien necesitaba de los apoyos de los convergentes. De nuevo, el intercambio de su apoyo durante la legislatura se iba a cobrar numerosos cambios en la configuración autonómica impulsados por CiU. Y en este sentido, las peticiones de CiU iban a ser

---

<sup>3</sup> González Gómez, A. y López Nieto, L.: *Los partidos políticos en el desarrollo autonómico: PSOE-AP/PP*, p. 84.

más pronunciadas y claramente tendentes a la asimetría —algo que no se había producido con la cesión del 15% del IRPF—.

De este modo, la firma del Pacto del Majestic entre Aznar y Pujol recogía una serie de nuevas transferencias que supondrían importantes modificaciones en el EA; la Generalitat obtenía nuevas competencias en justicia, educación, vivienda, farmacia, agricultura o tráfico (cuyo control a partir de entonces pasaba a manos de los Mossos d'Esquadra). En 1998 CiU firmó junto con PNV y BNG la Declaración de Barcelona, un documento histórico por el que los tres partidos reconocían a sus comunidades como naciones y establecían una serie de objetivos comunes encaminados a luchar contra lo que consideraban una “uniformización”, y asimismo “impulsar una nueva cultura política”<sup>4</sup>.

Tras la mayoría absoluta de Aznar en el 2000, debemos desplazarnos a la siguiente etapa de avances en el Estado Autonómico para observar cuáles fueron las posturas de CiU en dicho período, ya que la segunda legislatura del presidente popular significó un importante freno en la descentralización —motivado, probablemente, por la no necesidad del apoyo parlamentario nacionalista en el Congreso—. Los resultados de las elecciones generales de 2004 traían consigo de nuevo a un ganador que necesitaba de apoyos para gobernar: el PSOE de Rodríguez Zapatero, que además llevaba en su programa el avance en la descentralización del Estado hacia las CCAA.

Esta situación abre una ventana de oportunidad que impulsa a los partidos nacionalistas catalanes a la redacción de un nuevo Estatuto de Autonomía, que amparado por el gobierno, brindase nuevas competencias a la Generalitat de Cataluña. En 2003 CiU perdió el Govern tras un pacto firmado por PSC, ERC e ICV-EUiA, al que se conoció como “tripartito”. No obstante, CiU seguía siendo la principal fuerza política catalana, por lo que era un interlocutor fundamental para la aprobación de un nuevo Estatuto. Inicialmente, la postura de CiU era muy rotunda; Mas pretendía un concierto económico similar al de otras CCAA como País Vasco y Navarra. No obstante, tras el acuerdo que firmó con Rodríguez Zapatero en enero de 2006 cedió de momento en esta exigencia a cambio de otros reconocimientos.

De este modo, el nuevo Estatuto llegaba al Congreso con disposiciones que ampliaban las competencias de la Generalitat. Una parte considerable de ellas fueron rechazadas por las Cortes Generales que cambiaron su redacción —el texto original del Parlament atribuía a la Generalitat la gestión de las infraestructuras de comunicaciones, o permitía a la Generalitat convocar consultas populares—. Del mismo modo, cuatro años más tarde el TC declaró inconstitucionales hasta 14 artículos del Estatuto, sentencia que generó animadversión en los PANEs catalanes, entre ellos CiU. El juicio de este organismo constitucional anulaba, entre otras cuestiones, la articulación del

---

<sup>4</sup> *Declaración de Barcelona*. El Mundo. Recuperado de [[https://www.elmundo.es/eta/documentos/declaracion\\_barcelona.html](https://www.elmundo.es/eta/documentos/declaracion_barcelona.html)] Fecha de consulta: 18 de marzo de 2020.

Síndic de Greuges —que inhibía la posibilidad de actuación del Defensor del Pueblo español en Cataluña—; la creación del Consejo de Justicia de Cataluña —en claro conflicto competencial con el Consejo General del Poder Judicial—; o incluso la solidaridad exclusiva de Cataluña con aquellas otras CCAA que ejerciesen el mismo esfuerzo fiscal —obviando al resto—.

En 2008, CiU se vuelve a abstener en la investidura de Rodríguez Zapatero. El acuerdo por la abstención también terminaría dando nuevas competencias a la Generalitat —aunque CiU no estuviese en el Govern— como por ejemplo, el traspaso de los trenes de Cercanías, a los que se denominó a partir de entonces como “Rodalies de Catalunya” (año 2009). No obstante, cabe destacar que en realidad atendiendo al programa electoral del partido de cara a aquellas elecciones, los convergentes pretendían que se descentralizase la completa gestión de los trenes Alta Velocidad en Cataluña<sup>5</sup>.

En 2010 CiU vuelve al Govern con mayoría absoluta tras dos legislaturas de tripartito. Desde entonces, el nuevo ejecutivo de Artur Mas apuesta por una nueva política fiscal y la senda de la autodeterminación. Con la derrota socialista de 2011 y la llegada al poder de Rajoy, comenzaba una época de desentendimiento sin precedentes entre Estado y Generalitat.

## 2.2. CiU y la financiación autonómica

A diferencia del marco competencial inicial de las CCAA, donde Cataluña fue una de las históricas que había accedido por la vía rápida, en materia de financiación se trata de una Comunidad con régimen común y no con régimen especial como sí lo tienen País Vasco y Navarra —forales—, Canarias, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Naturalmente, esta diferenciación siempre ha sido un reclamo por parte de CiU, que se ha inclinado durante la etapa que se estudia por una progresiva descentralización fiscal para una mayor financiación autonómica en Cataluña. Tan sólo hay que atender a las posiciones de Jordi Pujol en 1993 en las que ya reclamaba una cesión de una parte de la recaudación del IRPF para las CCAA<sup>6</sup>. Y como se ha señalado anteriormente, a cambio del voto a favor en la investidura de González se iba a conseguir esta cesión.

Con el paso de los años, los convergentes seguirán reclamando y defendiendo un mayor poder autonómico a la hora de la recaudación. Y tal es así que en el quinquenio

---

<sup>5</sup> CiU propone traspasar en 2009 el AVE y toda la red ferroviaria en Cataluña. Agencia EFE. Recuperado de [<https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/347571/01/08/CiU-propone-traspasar-en-2009-el-AVE-y-toda-la-red-ferroviaria-en-Cataluna.html>]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

<sup>6</sup> Company, E.: Jordi Pujol afirma que no renuncia al 15% del IRPF. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/01/10/espana/726620402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/01/10/espana/726620402_850215.html)] Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

1997–2001, el porcentaje de lo recaudado por la Agencia Tributaria destinado a las CCAA pasa del 15% al 30%. Pero este impuesto no es el único que pasa a dar mayor cobertura a la Generalitat. Además, obviamente CiU veía con buenos ojos esta nueva ampliación, sin perjuicio de que se tratara de una medida fiscal para que las CCAA de régimen común que iban ahora a gestionar de forma descentralizada la educación tuvieran mayores recursos para ello.

Y en el período 2002-2008 se producen nuevos repartos hacia las CCAA de los rendimientos recaudados por parte de instituciones estatales. No solo el IRPF pasa del 30 al 33%, sino que el IVA se transfiere hasta el 35%, el de la Electricidad al 100%, y al 40% otros como Labores del Tabaco, Cervezas o Hidrocarburos. Pero aun así, aunque estas partidas no son mal recibidas por la principal fuerza política catalana, los convergentes optan por incidir en la bilateralidad y en un trato diferente para Cataluña a diferencia de las comunidades de régimen común. Durante los años de gobierno de Rodríguez Zapatero, los líderes de la coalición señalan, e incluso tratarán de negociar que Cataluña se salga de la LOFCA adoptando así un régimen especial. Esto es exigido desde el año 2005, algo que Artur Mas pedía antes de negociar el Estatuto<sup>8</sup>, y más tarde en el año 2009, poco antes de volver al Govern e iniciar la senda soberanista, tal como expresó Francesc Homs<sup>9</sup>.

Justo en ese mismo año, se aprobaba un nuevo sistema impulsado por el gobierno de Rodríguez Zapatero que ampliaba los tramos autonómicos tanto del IRPF como del IVA al 50%, así como al 58% en los Impuestos Especiales —aquellos mencionados en el párrafo anterior como Tabaco, Cerveza, Hidrocarburos, etc.— y que desde entonces no han sido modificados.

Y del mismo modo, otra cuestión que atiende al interés de los PANEs, y en este caso CiU, conforme a la financiación, será la inversión en infraestructuras en la CCAA por parte del Estado. La disposición adicional tercera del nuevo Estatut de 2006 establecía que el Estado debía repartir dicha inversión en Cataluña en función del porcentaje del PIB nacional que produjese. Esta medida enormemente polémica no fue retirada por el TC, aunque si declaró que se trataba de un precepto que el Estado podía ignorar perfectamente.

---

<sup>7</sup> Cicuéndez, R., y Ramos, J.A.: *La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico*, p. 191.

<sup>8</sup> Company, E.: *CiU exige “sacar” a Cataluña de la LOFCA para apoyar la reforma*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2005/09/01/espana/1125525613\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/01/espana/1125525613_850215.html)]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> *CiU reivindica que Catalunya quede fuera de la tutela de la LOFCA*. La Vanguardia. Recuperado de [<https://www.lavanguardia.com/politica/20090820/53768840662/ciu-reivindica-que-catalunya-queda-fuera-de-la-tutela-de-la-lofca.html>]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

Atendiendo a los datos, esta medida beneficiaba a la Generalitat y había sido aprobada con los apoyos del tripartito —incluyendo al PSC—, y por CiU, que se convertiría en el defensor acérrimo de que el Gobierno Central acatase dicha disposición. Ya que Cataluña tenía un porcentaje del PIB nacional superior al de la población conforme al total de España, aquello hubiere significado una mayor aportación económica del Estado a Cataluña en detrimento de otras CCAA con menor PIB per cápita. Esta propuesta fue defendida por CiU no solo cuando fue aprobada en el Estatuto, sino además durante los años siguientes llegando a proponerla como moneda de cambio en negociaciones, o incluso anunciando que iban a reclamar su puesta en marcha en los tribunales<sup>10</sup>.

No obstante, también se dieron relaciones de conflicto entre el grupo parlamentario de CiU en el Congreso y el Gobierno Central. Atendiendo a la reforma de la LOFCA impulsada por el ejecutivo socialista en 2009, los convergentes se oponen rotundamente, e incluso el parlamentario Sánchez-Llibre llegará a alegar en el Congreso:

«[...] Sí, señores. (Rumores.) Lo vuelvo a repetir. Si refrendan con su voto esta ley orgánica de financiación de comunidades autónomas también van a ser —lo vuelvo a repetir— los responsables políticos del asesinato del Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluso con premeditación. Hago esta afirmación señorías...<sup>11</sup>»

Los convergentes se oponían a aquella reforma que quedaba lejos de la disposición adicional tercera del Estatuto catalán. El reparto de la financiación atendiendo a la población era para CiU una medida que iba a mermar la calidad de los servicios públicos en Cataluña ya que la Generalitat no iba a disponer de los medios suficientes para su prestación.

Como se observa, la financiación ha sido una de las materias fundamentales en las que CiU ha ido variando su posición, siempre con una clara tendencia a tratar de situar a Cataluña como una comunidad de régimen especial de financiación; y acentuando sus pretensiones y peticiones, no solo en pos de una mayor descentralización, sino también de mejores condiciones para la Generalitat sin perjuicio de la situación en la que se encontrasen el resto de CCAA.

---

<sup>10</sup> Duran acusa a Gobierno de “incumplir el Estatut, y por tanto la Constitución”. Agencia Efe, Recuperado de [[https://www.diariocordoba.com/noticias/espana/duran-acusa-gobierno-incumplir-estatut-tanto-constitucion\\_681929.html](https://www.diariocordoba.com/noticias/espana/duran-acusa-gobierno-incumplir-estatut-tanto-constitucion_681929.html)]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

<sup>11</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº121, IX Legislatura, año 2009, p. 2.

### 3. EL PARTIDO NACIONALISTA VASCO EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

#### 3.1. El PNV y el reparto competencial autonómico

Al igual que Cataluña, el País Vasco accede a la autonomía por la vía rápida recogida en el artículo 151 de la Constitución. En 1992, el PNV lleva gobernando ininterrumpidamente desde las primeras elecciones vascas, celebradas en 1980. Carlos Garaikoetxea fue Lehendakari hasta 1985, cuando dejó el PNV a partir de la desvinculación con el partido de EA, que pasó a liderar él mismo. Fue relevado por José Antonio Ardanza, Lehendakari hasta 1999.

La posición del PNV conforme a los acuerdos que se firman entre PSOE y PP es similar a la de CiU según González Gómez y López Nieto; que las disposiciones que se refiriesen a la multilateralidad no fueran de aplicación a Euskadi, y que una vez terminado el proceso de culminación de lo acordado en aquellos Pactos, se negociasen nuevas transferencias al Gobierno Vasco<sup>12</sup> incidiendo así en la asimetría. No obstante, este factor siempre iba a estar presente debido al sistema de autogobierno vasco. Al igual que la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco no sólo había accedido a las competencias por la vía rápida, sino que además había conseguido el reconocimiento de la foralidad en la totalidad de su territorio. Esto significaba un sistema de recaudación especial diferente al del resto de CCAA, por el que el Gobierno autonómico establecía y regulaba su propio régimen tributario con la recaudación de una serie de impuestos estatales, y a partir de ahí transfería una cifra pactada al Estado —conocida como cupo— para que contribuir a las cargas generales no asumidas.

Volviendo a lo señalado anteriormente, en 1994 se adoptan una serie de medidas por parte del Gobierno Central por la que se transfieren una serie de competencias al País Vasco. Son en materias como agricultura, educación, puertos, recursos hidráulicos, entre otros. Además, en ese mismo año se aprueba la reforma de la Ley del Poder Judicial que iba a permitir que a principios de 1996 se traspasara al País Vasco la gestión de los 1.700 funcionarios y laborales del personal de Justicia en la Comunidad, un nuevo coste para el Gobierno Vasco que se vería reflejado en el nuevo concierto económico<sup>13</sup>.

En 1995 el partido publica un documento de balance entre los 1992 y 1995 en el que se hacen análisis de varios temas políticos, de entre ellos muchos relacionados con el impacto y la evolución en el desarrollo autonómico. A partir de él, se observa que

---

<sup>12</sup> González Gómez, A. y López Nieto, L.: *Los partidos políticos en el desarrollo autonómico: PSOE-AP/PP*, p. 84.

<sup>13</sup> *Euskadi asume la competencia del personal de Justicia*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1996/02/15/espana/824338821\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/02/15/espana/824338821_850215.html)] Fecha de consulta: 19 de marzo de 2020.

al margen de las transferencias de 1994, el PNV no estaba satisfecho con el estatus de Euskadi y la relación de competencias que por entonces tenía. Los *jeltzales* afirmaban en aquel texto que el Estado se resistía a “desprenderse de poder”, y que su objetivo ahora pasaba por conseguir nuevas competencias en Seguridad Social, Infraestructuras, INEM, industria, o asuntos económico-financieros<sup>14</sup>.

Con el relevo en la Presidencia del Gobierno en 1996 comienza una nueva etapa para el Partido Nacionalista Vasco. A Aznar no le bastaba el apoyo de CiU para ser elegido en el Congreso, también necesitaba el del PNV. Tras días de negociaciones, el líder del Partido Popular alcanzó un acuerdo con Xabier Arzalluz (Presidente del PNV). Se decidió ampliar el sistema tributario vasco con la recaudación de nuevos impuestos como alcohol, tabaco, o hidrocarburos; la transferencia en materia de Formación Continua, y la recaudación del Impuesto de no residentes: el País Vasco pasaba a recaudar el impuesto por la tributación de empresas cuya sede estuviera en otro punto de España y tuvieran delegación en Euskadi. Además, se acordaba la supresión de la figura del Gobernador Civil, cargo y denominación vigentes durante la mayor parte de los siglos XIX y XX. No obstante, sus funciones serían ahora desempeñadas por los Delegados del Gobierno —a nivel autonómico—, que tendrían a su vez Subdelegados del Gobierno en las provincias de las CCAA pluriprovinciales. Esta última medida era objeto de reclamo por parte de varias PANEs, entre ellos además del PNV, CiU. El PP se abrió a dicha reforma sin mayores objeciones, mientras que el PSOE ya se había pronunciado en 1995 a favor de dicha medida<sup>15</sup>.

En 1998 se celebraron elecciones autonómicas vascas. Ardanza se retiraba como Lehendakari, y su sucesor como candidato era Juan José Ibarretxe, quien hasta ahora había sido su número dos en el Gobierno Vasco. La creciente tensión política en aquellos años con eventos como el Pacto de Estella, la violencia terrorista de ETA, y las elecciones generales del 2000 iban a hacer de esta legislatura una de las más inestables en la historia del País Vasco. Si bien el PNV había apoyado a Aznar en 1996, en el año 2000 votan en contra de su investidura. Desde 1999 había finalizado el entendimiento entre ambas formaciones: los populares sacaron adelante los PGE del año 2000 exclusivamente con el apoyo de CiU y CC.

El intenso clima político y la falta de acuerdo con otras formaciones obligaron a Ibarretxe a convocar elecciones anticipadas en 2001. El PNV se presentó en coalición con EA, que había estado desvinculada de los *jeltzales* desde las elecciones vascas de 1986. Ibarretxe —con un mejor resultado— logró el apoyo del Parlamento Vasco para continuar en el cargo, y al poco anunció la “Propuesta de Estatuto Político de la

---

<sup>14</sup> *Balance Años 1992-1995*. Partido Nacionalista Vasco. II Asamblea General Diciembre de 1995. Recuperado de [[https://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/pnvDocumentos/9331\\_archivo.pdf](https://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/pnvDocumentos/9331_archivo.pdf)]. Fecha de consulta: 19 de marzo de 2020.

<sup>15</sup> Sarmiento Acosta, M.J.: *Gobernadores civiles y Subdelegados del Gobierno*, p. 351.

Comunidad de Euskadi”, que finalmente presentaría en 2003, y al que se conocería popularmente como “Plan Ibarretxe”. Hasta entonces, el PNV y el resto de partidos nacionalistas vascos venían exigiendo en los últimos años “el derecho a decidir del pueblo vasco”<sup>16</sup> así como la culminación del Estatuto de Gernika.

De acuerdo con Vivancos Comes, el Plan Ibarretxe era un proyecto soberanista que pretendía liquidar el pacto estatutario que se había alcanzado en 1979<sup>17</sup>. Su contenido incluía no solo el derecho de autodeterminación, —Ibarretxe pretendía formar un “estado libre asociado”<sup>18</sup>—, sino también un poder judicial plenamente autónomo, relación directa con la UE, y la formación de selecciones deportivas nacionales vascas, entre otros.

En enero de 2005 el Parlamento Vasco entregó el texto al Congreso para que fuera debatido en él e intentar que fuera aprobado. Tanto el PSOE en el Gobierno de Rodríguez Zapatero, como el PP en la oposición de Mariano Rajoy rechazaron la propuesta del Lehendakari, quien defendió desde la tribuna del hemiciclo su plan en un debate que duró ocho horas. El PNV solo obtuvo el apoyo de CiU, ERC, NaBai, BNG y EA.

Tras su fracaso, Ibarretxe convocó nuevas elecciones en las que fue reelegido como Lehendakari. El PNV no iba a ceder en sus empeños de adquirir el derecho de autodeterminación por ahora: seguían teniendo el respaldo del Parlamento Vasco con el apoyo del resto de fuerzas nacionalistas. Y en 2007, en la mitad de legislatura, Ibarretxe presentó una nueva hoja de ruta. El PNV pretendía ahora la aprobación de la Ley de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, que fue finalmente aprobada en septiembre de 2008. Esto significaba la convocatoria de un referéndum en el País Vasco, iniciativa que obtuvo el apoyo del Parlamento Vasco, pero que fue tumbada por el Tribunal Constitucional después del recurso interpuesto por parte del Gobierno. Era el año 2008, y la política vasca estaba fracturada en dos entre nacionalistas y constitucionalistas. Las elecciones que iban a tener lugar en 2009 supondrían el final del camino soberanista de Ibarretxe.

---

<sup>16</sup> Martínez Isabel, C.: *Ibarretxe señala que en 2003 someterá al Parlamento vasco a su “proyecto de solución”*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2003/01/02/espana/1041462\\_010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/01/02/espana/1041462_010_850215.html)]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

<sup>17</sup> Vivancos Comes, M.: *La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* (“Plan Ibarretxe”), p. 232.

<sup>18</sup> *Ibarretxe propone convertir al País Vasco en un estado libre asociado*. El País. Recuperado de [[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/09/28/economia/1033192585\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/09/28/economia/1033192585_850215.html)]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

El PNV volvió a ganar las elecciones, pero un pacto entre el PSE-EE y el PP arrebató a Ibarretxe la Lehendakaritza, siendo elegido el socialista Patxi López con mayoría absoluta. Por primera vez el PNV dejaba de gobernar —lo había hecho desde 1980—. El Plan Ibarretxe y la posterior ley de consulta habían pasado factura al partido, que pasaba a la oposición. Desde entonces, se observa un cambio de actitud y estrategia en la formación. En 2010 los *jeltzales* pactan con Rodríguez Zapatero el apoyo a los PGE de 2011<sup>19</sup>. Naturalmente, los nacionalistas conseguían a cambio nuevas transferencias de competencias al Gobierno Vasco —aunque no estuviesen ahora en él—, cesiones que no se veían a tal nivel desde los últimos pactos con Aznar, antes de los años de mandato de Ibarretxe y conflicto con el Estado. Hay que decir también que por entonces las posturas del PSE-EE también iban en la línea de una mayor descentralización para Euskadi, por lo que hubo entre ambas formaciones espacio para el entendimiento y el acuerdo. Entre los años 2010 y 2011, se transfirieron hasta 20 competencias en educación, transportes, turismo y trabajo<sup>20</sup>.

### 3.2. El PNV y la financiación autonómica

El estudio de la financiación autonómica a ojos del PNV debe hacerse considerando el carácter especial del régimen de financiación del País Vasco. Los derechos forales hacen de Euskadi un sistema totalmente diferente al del resto de CCAA. De hecho, el modelo vasco es anhelado por otros PANEs de otras comunidades, como por ejemplo CiU —actualmente dentro de JxCAT— en Cataluña.

En los primeros años del período analizado, las posturas del PNV en cuanto a la financiación autonómica están fijadas en el desarrollo de la nueva Ley del Cupo que se aprobó en 1993. Conseguirán el apoyo tanto de socialistas como de populares en el Congreso. El proyecto incluía una nueva fórmula para el cálculo del “cupo”, que si bien contó con el beneplácito de las dos principales fuerzas políticas españolas, no lo hizo con EA y la izquierda abertzale. Fue el diputado del PNV Emilio Olabarría quién defendió ante la Cámara Baja el proyecto de ley, señalando que aquel texto legal no solo era beneficioso para el conjunto de los vascos, sino también para los españoles:

*«Este es una gran acuerdo político y este es una gran acuerdo financiero, no sólo para los vascos, sino para todos los ciudadanos del Estado español y para todas las Comunidades Autónomas que constituyen el Estado español, porque, además de ser un buen acuerdo financiero y que provee de estabilidad financiera al sistema*

<sup>19</sup> Fores, D. y Manjón, P.: *El Gobierno cierra acuerdos con el PNV y CC para aprobar los Presupuestos de 2011*. RTVE. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101015/gobierno-alcanza-acuerdo-pnv-para-aprobar-presupuestos-generales-del-estado/362236.shtml>] Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

<sup>20</sup> *Listado de las 20 materias cuyo traspaso al País Vasco han pactado PNV y PSOE*. Agencia EFE. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101015/listado-veinte-materias-cuyo-traspaso-pais-vasco-han-pactado-psoe-pnv/362302.shtml>]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.



*de financiación, provee de instrumentos de solidaridad similares a los requeridos por la Constitución española, en concreto por el artículo 156.1; luego también es un instrumento de financiación que, además de bueno, además de pertinente y eficaz, es también solidaria<sup>21</sup>»*

No obstante, el desarrollo del sistema de financiación vasco durante el quinquenio que preveía dicha Ley no será el esperado por parte del PNV. En 1996 el total de lo recaudado restado a la transferencia al Estado —el cupo— alcanza un mínimo histórico. Como se ha señalado en el epígrafe anterior, la corrección de esta situación será uno de las exigencias del PNV a Aznar para apoyarle en su investidura aquel mismo año. Se realizaron modificaciones como la recaudación de Impuestos del Tabaco, Alcohol e Hidrocarburos con los que la balanza volvería a equilibrarse.

Ya que el cupo debe ser definido por una Ley de carácter estatal cada cinco años en previsión de un quinquenio, en 2001 debía aprobarse un nuevo texto para el siguiente lustro. No obstante, no se alcanzó el acuerdo y hubo de prorrogarse durante un año más el quinquenio anterior, aquel que Aznar había pactado a cambio de su investidura. Esto provocó que el Lehendakari Ibarretxe anunciara que el País Vasco fuera a pagar la cifra determinada en 1996 (909 millones de euros) y no la estipulada en los PGE de 2002 (1.150 millones de euros)<sup>22</sup>. Finalmente, en 2002 se definió un nuevo cupo con la Ley 12/2002 de 23 de mayo. En esta reforma se incluían gravámenes y derechos de importación a Impuestos Especiales y al IVA.

En el quinquenio regulado por esta nueva Ley (2002-2007), destaca en materia de financiación autonómica las peticiones de inversiones a las que emplazó el PNV al Gobierno de España. Los *jeltzales* reclamaron en varias ocasiones mayores partidas presupuestarias en las transferencias al Gobierno Vasco detalladas en los PGE. Y es que al igual que en el caso de CiU, los nacionalistas vascos consideraban que este reparto monetario debía hacerse en función del peso económico, y no por tanto de la población. Tal es así que si bien en estos años el peso de la economía vasca en el PIB total español era del 6%, su población apenas alcanzaba el 4,8% de los 44 millones de españoles —un total de 2.124.846 vascos en 2005—<sup>23</sup>. Y las reclamaciones de los diputados del PNV en el Congreso iban por tanto por este camino. El Grupo Parlamentario Vasco reclamaba en ese año que en los PGE del año 2006 se transfiriesen 290 millones de euros más a Euskadi —cifra que calculaban como diferencia entre

---

<sup>21</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº250, IV Legislatura, año 1993, p. 12728.

<sup>22</sup> *El Gobierno vasco pagará de Cupo 240 millones de euros menos de lo presupuestado*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/elpais/2002/01/02/actualidad/1009963017\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2002/01/02/actualidad/1009963017_850215.html)] Fecha de consulta: 21 de marzo de 2020.

<sup>23</sup> *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero*. Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de [<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

el total poblacional y el total del peso del PIB—, y defendía que de este modo el Estado debía al País Vasco más de 9.000 millones de euros fruto de no haber hecho las cuentas de esta manera en los últimos diez años<sup>24</sup>. No obstante, poco más tarde anunciaron que finalmente apoyarían dichos Presupuestos después de acordar con el Estado que este comenzase las obras de las infraestructuras de la Y vasca con el corredor Bilbao-Vitoria<sup>25</sup>.

En 2007 debe aprobarse una nueva Ley del Cupo con el fin del quinquenio, proyecto que finalmente se llevará a cabo con siete meses de retraso en los que de nuevo debió prorrogarse la ley anterior, aunque esta vez sin la entrada en vigor de unos nuevos PGE como sí ocurrió en 2002. Y aunque el Ministerio de Economía y Hacienda mantenía que el Gobierno Vasco estaba pagando menos en el cupo de lo que en realidad le correspondía, Moncloa presentó un cupo de carácter continuista que se ganó el apoyo de los nacionalistas vascos. Además, con este nuevo texto legal, si el Estado transfería nuevas partidas a otras CCAA con razón del ejercicio de nuevas competencias, Euskadi también debía ser compensado por ello<sup>26</sup>.

El quinquenio 2007-2011 viene marcado por un lado, por el fin del reclamo de lo que podría considerarse un modelo de organización territorial “separado” atendiendo a las categorías definidas por Wright en *Para entender las relaciones intergubernamentales*, planteado por Ibarretxe y el relevo en Ajuria Enea por Patxi López, así como por el comienzo de la crisis económica. El cambio de actitud en el PNV durante estos años se tradujo como ya se ha señalado anteriormente en la adopción de nuevos acuerdos con el Gobierno Central como fue el intercambio del apoyo a los PGE de 2011 por la transferencia de una serie de competencias. La traducción financiera de este pacto significó un descuento del cupo de un total de 472 millones de euros por razón del desempeño de las nuevas competencias transferidas<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Gómez Damborenea, P.: *El PNV reclama el 6% de la inversión estatal para apoyar los Presupuestos*. El País. Recuperado de: [[https://elpais.com/diario/2005/09/03/espana/1125698409\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/03/espana/1125698409_850215.html)]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

<sup>25</sup> Ormazabal, M.: *El PNV pide al Gobierno otros 290 millones de euros en sus enmiendas a los Presupuestos*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2005/11/09/paisvasco/1131568808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/11/09/paisvasco/1131568808_850215.html)]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

<sup>26</sup> *La firma del Cupo hasta 2011 abre la vía al apoyo del PNV a los Presupuestos*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2007/07/31/paisvasco/1185910801\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/07/31/paisvasco/1185910801_850215.html)]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

<sup>27</sup> *PSOE y PNV cierran por 472 millones el traspaso de las políticas activas de empleo*. Europa Press. Recuperado de [<https://m.europapress.es/nacional/noticia-psoe-pnv-cierran-472-millones-traspaso-politicas-activas-empleo-20100922200557.html>]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

## 4. COALICIÓN CANARIA EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

### 4.1. CC y el reparto competencial autonómico

La Comunidad Autónoma de Canarias es clasificada como una de acceso por la vía “lenta”, con un régimen de financiación de carácter común, pero con sustanciales diferencias y derechos ampliados justificados fundamentalmente en su carácter insular, su lejanía con la Península Ibérica y sus antecedentes históricos. Además, cabe destacar que, aunque su acceso a la autonomía no se hizo a través del artículo 151, sí que se produjeron transferencias desde el Estado Central a la Comunidad Autónoma de competencias correspondientes a las de dicho rango a través de la LOTRACA de 1982.

Coalición Canaria nace en el año 1992 como ente político que agrupaba a diferentes formaciones regionalistas que habían tenido representación en el Parlamento de Canarias y en los Cabildos Insulares —además de un diputado en el Congreso—. El inicio de su actividad política como coalición coincide con los Acuerdos Autonómicos de 1992, cuando el PSOE gobierna en el archipiélago y se alude según Ruiz-Huerta Carbonell a la integración de la LOTRACA en el Estatuto de Canarias<sup>28</sup>.

Son por tanto las elecciones generales de 1993 la primera gran cita del nuevo proyecto regionalista-nacionalista canario. En dichos comicios logran obtener 4 diputados y 5 senadores, un resultado histórico que les convierte en el tercer PANE español después de CiU y PNV. El PSOE necesita del apoyo de otros partidos para gobernar, y CC se abre a alcanzar un pacto con González a cambio de una modificación del Régimen Económico Fiscal de Canarias<sup>29</sup>. Pero finalmente no se logró ningún tipo de acuerdo, y González fue elegido con los votos de PNV y CiU, pero no con los de CC.

No obstante, CC si apoyará durante esta legislatura al PSOE en situaciones puntuales como en algunos PGE. Además, estos años estarán marcados por la victoria en 1995 en las autonómicas canarias, en las que el partido se afianza en el Gobierno del archipiélago con el apoyo del Partido Popular. Esta nueva política de alianza con la formación de Aznar sería solo un anticipo del pacto entre ambas formaciones en 1996 y sus correspondientes consecuencias en las nuevas competencias de la Comunidad Autónoma canaria. A cambio del apoyo en su investidura de los cuatro parlamentarios renovados en las generales de 1996, se acuerda la reforma del Estatuto de Canarias y la modificación del Régimen Económico Especial entre otras medidas. En medio de una oleada de revisiones de Estatutos por entonces, las principales diferencias en el caso canario las describe Martín de la Rosa:

---

<sup>28</sup> Ruiz-Huerta Carbonell, A.: *Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?*, p. 110.

<sup>29</sup> Rivero, C.: *Coalición Canaria apoyará al PSOE a cambio de una Ley Económica*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/06/08/espana/739490415\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/06/08/espana/739490415_850215.html)]. Fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

«[...] aumentar el nivel competencial autonómico, el reconocimiento de Canarias como nacionalidad incluyendo el término en su literal, la extensión del ámbito territorial no sólo a las islas sino al archipiélago canario, modificación de las barreras del régimen electoral y positivación en el literal del Estatuto de las competencias otorgadas por la LOTRACA<sup>30</sup>»

Durante la primera legislatura de Aznar continuaron los acuerdos con esta formación, que serán ratificados en 1999 cuando CC forme de nuevo un gobierno de coalición con el PP en Canarias. En esta ocasión los nacionalistas canarios ya adelantan cuáles serán sus objetivos en materia de nuevas competencias para el Archipiélago: una nueva radiotelevisión canaria —solicitando así frecuencia al Ministerio de Fomento—, las competencias en materia de costas, y mayor participación en decisiones de asuntos como agua o suelo<sup>31</sup>. Este acuerdo no hacía sino adelantar que CC apoyaría de nuevo al PP en la investidura de Aznar en el año 2000 —sin perjuicio de que este apoyo no fuera necesario ya que los populares gozaban ahora de mayoría absoluta—. En el documento del acuerdo firmado por Javier Arenas (Secretario General del PP) y Paulino Rivero, los populares se comprometían a promover el desarrollo del Estatuto Permanente de las Regiones Ultra periféricas”, un nuevo plan de viviendas de Canarias, y mayores inversiones en transportes, comunicaciones e industria<sup>32</sup>.

Sin embargo, en el año 2002 se produce una gran crisis en el Gobierno Canario a cuenta de precisamente un proyecto de Ley que iba a hacer efectiva una competencia autonómica recogida en el nuevo Estatuto (artículo 34.2 del Estatuto de 1996). CC pretendía sacar adelante una nueva Ley de Seguridad con la que se pretendía crear un cuerpo de seguridad autonómico — a semejanza de lo que podía ser la Ertzaintza en el País Vasco o los Mossos en Cataluña—. CC y PP no lograron ponerse de acuerdo en este nuevo proyecto, y los populares terminaron abandonando el gobierno de coalición. Sin embargo esto no será obstáculo para que en el año 2003 ambos partidos vuelvan a formar un nuevo gobierno de coalición tras las autonómicas. A cambio, CC se comprometía a apoyar al PP en la investidura tras las generales previstas para 2004. Pero tras los resultados de estas elecciones con el vuelco inesperado de la victoria del PSOE, la situación cambia por completo. Por primera vez en años, CC deja de tener y considerar al PP como socio preferente tratando de negociar el apoyo a la investidura de Rodríguez Zapatero. A cambio de los votos de los tres diputados nacionalistas canarios, el PSOE se comprometía a reconocer las especificidades

---

<sup>30</sup> Martín de la Rosa, M.I.: *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, p. 15.

<sup>31</sup> Pérez-Llombet, J.: *CC y PP cierran su pacto para el Gobierno y las instituciones de Canarias*. El País. Recuperado de: [[https://elpais.com/diario/1999/06/28/espana/930520814\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/06/28/espana/930520814_850215.html)]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.

<sup>32</sup> *Acuerdo de colaboración política para la VII Legislatura entre Partido Popular y Coalición Canaria*. Recuperado de [<https://www.losgenoveses.net/pactos%20pp/Investidura%20Aznar.%20Acuerdos%20PP-CiU-PNV-CC/2000.%20Acuerdo%20de%20investidura%20Aznar.%20CC.PP.29.03.00.pdf>]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.

canarias en la Constitución europea, nuevos programas de ayuda al plátano, tomate, y nuevas inversiones en infraestructuras y transportes.

Al año siguiente se rompe —de nuevo— el ejecutivo canario con el abandono de los consejeros populares del mismo. CC señaló que el PP estaba entorpeciendo la relación entre el Gobierno de Canarias y el Gobierno Central. No obstante, CC alcanzaría un pacto de gobierno en 2007 con el PP formando un nuevo gobierno de coalición en la Comunidad.

A diferencia de en las tres sesiones de investidura anteriores, CC no votará a favor en la de 2008, cuyo candidato era por segunda vez Rodríguez Zapatero. Esta vez se abstiene, aunque a lo largo de la legislatura se observarán estrechas formas de colaboración del partido con el PSOE en el gobierno central. A cambio de su apoyo en los PGE de 2009 y 2010, los nacionalistas canarios conseguirán que las aguas entre las islas fueran consideradas como “aguas canarias” y no internacionales, la transferencia de las políticas activas de empleo al mismo nivel al que anteriormente se habían transferido al País Vasco, y la de inspección de trabajo al mismo que el que había alcanzado Cataluña<sup>33</sup>. Se trataban de medidas sobre las que el PSOE no había hecho campaña, pero que tampoco habían mostrado en ningún momento su oposición a ellas con anterioridad.

#### **4.2. CC y la financiación autonómica**

Los primeros años en los que se encuadra esta investigación están marcados en materia de financiación de la Comunidad Autónoma Canaria por la reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en 1991 para su adaptación a las normas de la Comunidad Europea. Al poco tiempo nace Coalición Canaria, quien defenderá desde sus inicios que el REF debía ir más allá y ampliar la capacidad de financiación de Canarias. La oposición a esta aspiración por parte del PSOE en el Gobierno Central —con Carlos Solchaga como Ministro de Economía— encona la relación del partido con el PSOE, siendo estas diferencias uno de los principales motivos que llevaron a los nacionalistas a presentar una moción de censura en ese mismo año que acabaría arrebatando el gobierno insular a los socialistas.

Finalmente, el Gobierno Central y el Autonómico llegarían en 1994 a un acuerdo para una nueva reforma del REF que tenía como grandes cambios la creación de la Zona Especial Canaria (espacio que tendría menos obligaciones impositivas para así incentivar a la economía canaria) y la Reserva para Inversiones en Canarias, que significaba una reducción del Impuesto de Sociedades a entidades canarias que destinasen beneficios a la reserva para inversiones. Coalición Canaria había conseguido del Gobierno Central

---

<sup>33</sup> Coalición Canaria apoyará los Presupuestos de Zapatero tras cerrar un “buen acuerdo”. RTVE. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101018/zapatero-intenta-sellar-rivero-apoyo-cc-presupuestos/362903.shtml>]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.

dos grandes medidas que no hacían sino reforzar el régimen “especial” de financiación canario. Con muchísima menor repercusión en los noticiarios nacionales, los nacionalistas profundizaban a su modo no solo en una nueva asimetría en comparación con otras CCAA, sino también en su relación bilateral con el Estado. Estos pasos venían naturalmente marcados por la llegada al poder de un PANE.

Del mismo modo, en este período se produjo la primera cesión de la recaudación del IRPF a las Comunidades de régimen común —un 15%— que aunque el partido no vio con malos ojos, sí que precisó cuál podía ser su consecuencia en la financiación autonómica. Manuel Hermoso, a la sazón Presidente de Canarias, declaró que el nuevo modelo de recaudación de IRPF podía perjudicar a Canarias si no se aplicaban sistemas de compensación que evitasen situaciones insolidarias<sup>34</sup>.

Con Aznar en Moncloa, se producirá para el quinquenio 1997-2001 la ampliación de ese 15% a un 30% para todas la CCAA. El diputado nacionalista canario Gómez Rodríguez manifestó ante la Cámara Baja que su partido estaba a favor de dicha medida:

*«[...] Con brevedad quiero manifestar que nuestro grupo votará favorablemente al proyecto de ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Votamos favorablemente porque consideramos que es un paso hacia adelante en la construcción financiera del Estado de las autonomías. Era necesario terminar ya este proceso con la cesión del 30 por ciento —hasta ahora del 15 por ciento— del IRPF a las comunidades autónomas<sup>35</sup>»*

Con la llegada al poder de Rodríguez Zapatero en 2004 con mayoría simple, CC negociará los diferentes PGE de la legislatura con los socialistas a cambio de partidas que mejorasen la financiación canaria. Ejemplo de ello son los PGE de 2005, con los que Zapatero prometió a los nacionalistas mayores inversiones en sanidad y un nuevo Plan de Empleo para Canarias<sup>36</sup>. No obstante, no siempre habrá pleno entendimiento entre ambas formaciones. CC comenzará a exigir en Congreso y Senado que Canarias recibiese una inversión media por habitante similar a la de la media nacional, aspiración que se convertirá en una pieza fundamental del discurso del partido hasta nuestros días. Este debate llevará a que los nacionalistas canarios no apoyen los PGE de 2007. CC cifraba en 406€ de inversión por habitante en Canarias, mientras que la

---

<sup>34</sup> Arencibia, A.: *Saavedra abre el diálogo autonómico con el presidente de Canarias*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/07/20/espana/743119204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/07/20/espana/743119204_850215.html)]. Fecha de consulta: 6 de abril de 2020.

<sup>35</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 96, VI Legislatura, año 1997, p. 4867.

<sup>36</sup> *Coalición Canaria apoyará los presupuestos si se garantiza la financiación de la Sanidad*. El País. Recuperado de [[http://www.cat.elpais.com/elpais/2004/09/13/actualidad/1095063418\\_850215.html](http://www.cat.elpais.com/elpais/2004/09/13/actualidad/1095063418_850215.html)]. Fecha de consulta: 7 de abril de 2020.

media nacional era de 549€. Los socialistas se excusaron en que al mismo tiempo Canarias iba a ser la sexta CCAA con mayor financiación del Fondo de Compensación Interterritorial. Por su parte, CC alegaba que en realidad esta decisión estaba influida por la derrota de los socialistas aquel mismo año en las autonómicas canarias<sup>37</sup>.

No obstante, como ya señala anteriormente, se produce un cambio en la relación entre ambos partidos en la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero. En materia de financiación, no solo se circunscribe este entendimiento al apoyo de CC a los PGE de 2009 y 2010, sino también a la reforma de la LOFCA en el año 2009, proyecto al que CiU se opuso rotundamente y en el que el PNV se abstuvo. El apoyo del partido a esta iniciativa venía claramente marcado por las disposiciones en dicha ley que daban mayores competencias normativas al Gobierno Canario en el IGIC y en el AIEM, así como aquellas que reforzaban el REF. Todo ello sin perjuicio de la ya ampliación del IRPF al 50% en el tramo autonómico y de los Impuestos Especiales al 58%.

## 5. A MODO DE ANÁLISIS COMPARATIVO

### 5.1. Los PANEs en el reparto competencial autonómico

A pesar de las importantes diferencias y singularidades de cada Comunidad Autónoma en relación a su vía de acceso, y las posteriores transferencias de competencias por parte del Estado a cada una de ellas de forma diferenciada, los PANEs estudiados mantendrán posturas muy similares no en sus objetivos concretos, pero sí en su estrategia general: aprovechar su poder para incidir aún más en un mayor autogobierno a diferencia del resto de CCAA.

No obstante, si bien esta tendencia está patente desde 1993 cuando Felipe González necesita del apoyo de estas fuerzas para ser investido, antes de ello se observa una actitud de desinterés y agravio hasta lo que entonces suponía el mayor pacto autonómico en muchos años: los Acuerdos de 1992. Aunque CC no existía como tal en esta fecha, CiU y PNV mantienen una postura similar: la petición expresa al Gobierno de extender las competencias de sus CCAA (de vía rápida) para que estas no fueran similares a las comunes. En definitiva, que aquellos acuerdos no significasen el fin de la asimetría competencial, sino una renovación de la misma inmediatamente posterior a ellos. A efectos prácticos, esta reclamación surtirá efecto a partir del año siguiente con el pacto de investidura con el PSOE. Por primera vez los PANEs se convertían en indispensables para formar Gobierno, condición que se mantiene hasta nuestros días a excepción de dos mayorías absolutas del PP (2000 y 2011), sin perjuicio de que en

---

<sup>37</sup> Zapatero cifra en 833 millones la inversión en Canarias en 2007, pero CC le acusa de maltrato porque el PSC no gobierna. Europa Press. Recuperado de [<https://www.europapress.es/nacional/noticia-zapatero-cifra-833-millones-inversion-canarias-2007-cc-le-acusa-maltrato-porque-psc-no-gobierna-20071010122028.html>]. Fecha de consulta: 7 de abril de 2020.

la primera de ellas se volvieran a alcanzar acuerdos de investidura con CiU y CC. Por su parte, como ya se ha mencionado, CC no será socio de investidura de González en su última legislatura, aunque si llegaron a pactar algunos PGE. Además, junto con el pacto a nivel autonómico con el PP se extrae que en estos años CC tuvo mayor interés en alcanzar acuerdos en materia de competencias autonómicas con el PP que con el PSOE, mientras que CiU y PNV no tendrán preferencia —de momento— por ninguno de ellos.

Tal es así que en 1996 las tres formaciones alcanzarán acuerdos para votar a favor de la investidura de Aznar. No obstante, si bien cada uno de estos partidos tiene diferentes propuestas a cambio de su apoyo, el espíritu de los mismos es de nuevo idéntico: otorgar a sus respectivas CCAA mayores competencias en comparación con las otras. Mientras CiU puso sobre la mesa nuevas competencias en tráfico, justicia o educación entre otras, el PNV fue en la línea de la financiación con una nueva ley del cupo y la transferencia de nuevos impuestos. Por su parte, CC también exige mayores competencias recaudatorias con la reforma del Régimen Económico Especial, además de la reforma del Estatuto.

Con la mayoría absoluta del PP en el 2000 el único PANE que realmente parece cambiar sustancialmente sus posiciones será el PNV. Mientras que CiU y CC volverán a apoyar a Aznar en el año 2000 a cambio de nuevos acuerdos y competencias —en Cataluña el PP apoyó los presupuestos autonómicos y se aprobaron nuevas transferencias a Canarias en vivienda, transportes e industria—, el PNV prosigue el debilitamiento de sus relaciones con el Gobierno Central y en 2001 se presenta el Plan Ibarretxe. De este modo, mientras que CiU y CC mantienen sus más estrechas formas de colaboración con el Gobierno y consiguen varias de sus reivindicaciones, el PNV abandona esta vía y comienza a una relación de distanciamiento con el Estado, y de la que naturalmente podrá extraer menos de sus reivindicaciones al Gobierno Central fruto de la falta de entendimiento y acuerdo entre ambos niveles durante años.

La mejor comparación para analizar cómo la relación de conflicto con el Estado a partir de la petición expresa del derecho de autodeterminación no incidió apenas en la configuración del Estado Autonómico, será la reforma del Estatuto en la que se sumergirá la política catalana simultáneamente a los años del Plan Ibarretxe y la Ley de Consultas. Si bien el proyecto soberanista del PNV fracasó en el Congreso en 2005 y la Ley de Consultas era declarada inconstitucional por el TC en 2008, el nuevo Estatuto de Cataluña fue aprobado en 2006. Y cabe destacar que inicialmente ambos proyectos en ambas comunidades compartían algunos objetivos similares: como se señala anteriormente, el texto original del Estatuto catalán aprobaba la convocatoria de consultas, aunque finalmente fue retirado en su tramitación en el Congreso. No obstante, la gran diferencia entre un proyecto y otro es el acuerdo con el Gobierno Central. Aunque no fueron aprobados algunos de los artículos, el Estatuto salió adelante, hecho que no se dio con el Plan Ibarretxe ni la Ley de Consultas. Naturalmente, a fin de cuentas el Estatuto catalán no incluyó el derecho de autodeterminación como sí pretendía el PNV para Euskadi en estos proyectos,

pero sí se habían logrado importantes reconocimientos por parte del Estado: entre ellos, el tratamiento a Cataluña como nación.

Por su parte, mientras que durante estos años se asistía a una tremenda tensión política por parte del PNV y también de CiU —con un papel muy importante de Artur Mas en la negociación del Estatuto—, la situación en Canarias es bien diferente. Se puede señalar que a partir de entonces el nacionalismo o regionalismo canario va a otra “velocidad” en comparación con los mencionados. Mientras los PANEs vascos y catalanes luchan por derechos políticos y la configuración de un Estado Autónomo que permitiese a ambas Comunidades poder ejercer el derecho de autodeterminación, Coalición Canaria continúa negociando nuevas transferencias, derechos y competencias con el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero. Avezados a grandes pactos con el PP tanto a nivel nacional como autonómico, CC será capaz ahora de extraer a Rodríguez Zapatero a cambio de su apoyo en la investidura en 2004 nuevas ayudas económicas y programas para el desarrollo de las islas. Con menor ruido y repercusión mediática a nivel nacional, CC lograba que el Gobierno de España reconociese las singularidades canarias en la que iba a ser la Constitución Europea que finalmente terminó fracasando. Durante estos años, sin comparación con el nivel de reivindicaciones nacionalistas que tendrán PNV y CiU, CC sigue ahondando en una mayor asimetría competencial y financiera con respecto a otras CCAA gracias no solo a apoyos al PSOE en su investidura, sino también en proyectos de PGE y otras iniciativas políticas.

Por último, en los años finales del período de esta investigación se asiste a importantes cambios en CiU y PNV, mientras que las estrategias de CC apenas sufren variaciones. El PNV, hasta ahora con una postura beligerante, modera su relación con el Gobierno, abriéndose a alcanzar pactos y acuerdos con él, a cambio de nuevas transferencias. Tras años en los que prácticamente se había interrumpido estas cesiones al País Vasco, retomar esta relación de cooperación permitió al PNV incidir de nuevo en una mayor asimetría y bilateralidad, sin perjuicio de que ahora ellos no gobernaban en Euskadi. De este modo, al igual que CiU desde 2003, el PNV conseguía mayores poderes para el Gobierno de su CCAA. Esto es relevante en el sentido de que, si bien podrían haber mantenido una actitud más esquiva desde la oposición autonómica, sin embargo optaron por seguir completando algunas de sus aspiraciones competenciales a través del acuerdo con los socialistas. ¿Podrían ser decisiones inspiradas y tomadas con la esperanza de que volverían al Gobierno Vasco? Probablemente, aunque el mayor autogobierno vasco posible siempre ha sido un pilar fundamental de los programas electorales del PNV. Por su lado, en CiU comienzan a darse las primeras manifestaciones de cara a la propuesta del inicio de un proceso de ejercicio del derecho de autodeterminación para la consecución de una Cataluña independiente. El último acuerdo con el Gobierno Central había sido una serie de nuevas transferencias a cambio de la abstención en 2008 en la investidura de Rodríguez Zapatero. Desde los años 2010 y 2011, se podría hablar de un “intercambio de papeles” entre CiU y PNV. Mientras los jetzales “abandonaban” su plan soberanista, los convergentes iniciaban una ambiciosa senda por la independencia a partir de su regreso a la Generalitat en 2010. Por su parte, CC incide aún más en un mayor tratamiento especial para el archipiélago

gracias a nuevas cesiones y transferencias del Estado a cambio de su apoyo en el Congreso en los diferentes PGE de la IX Legislatura. Asistimos ahora a un evidente objetivo por parte del partido de equiparar en muchos asuntos y competencias a la CCAA de Canarias, con la de Cataluña y la del País Vasco. Y es que no solo se busca un mismo nivel de competencias en materia de inspecciones de trabajo y políticas activas de empleo. En estos mismos años CC crea desde el Gobierno de Canarias la Policía Canaria, nuevo cuerpo de seguridad autonómico equiparable a los Mossos en Cataluña o la Ertzaintza en Euskadi. En definitiva, el caso del PANE canario se trata de un partido que sin reclamar las más exigentes reivindicaciones nacionalistas (como por ejemplo el derecho de autodeterminación), incide en una configuración del Estado Autonómico que sitúa a Canarias al máximo nivel competencial posible a partir de sus relaciones de poder en el escenario político nacional, y por supuesto también con otros modelos autonómicos a los que equipararse, evitando “quedarse atrás” en la descentralización, o incluso superarlos en otras materias en las que por su carácter insular y especial el Estado le haya brindado mayor poder y/o recursos.

### **5.2. Los PANEs en la financiación autonómica.**

Las posturas y estrategias de los PANEs en cuanto a la financiación de las CCAA siempre han estado orientadas hacia la consecución de un sistema cada vez más descentralizado que permitiese a las regiones en las que están presentes una mayor descentralización fiscal para el uso y competencia de mayores recursos económicos. Esta tendencia está patente desde los primeros años del estudio de esta investigación: Coalición Canaria logra en 1994 una importante reforma del REF que redefine el sistema de impuestos en el archipiélago —muy diferente al del resto del país, poniendo así el acento no solo en la asimetría financiera, sino también en su carácter especial justificado en su insularidad—. Asimismo, un año antes se había aprobado una nueva Ley del Cupo con el apoyo de PSOE y PP con una fórmula muy atractiva para el PNV. Los jeltzales estaban convencidos de que el nuevo cálculo brindaría al País Vasco mayores recursos financieros. No obstante, pronto se demostraría que esta Ley no sería satisfactoria para el Gobierno Vasco, y por ende tampoco para el PNV. Y por su parte, CiU negocia con el Estado la cesión de un porcentaje de la recaudación del IRPF a las CCAA. La primera comprendía que el Estado iba a transferir un 15% de lo que recaudase del IRPF en cada CCAA al propio gobierno autonómico. De esta forma CiU conseguía un importante recurso económico para la Generalitat, y también para el resto de CCAA, contribuyendo a una mayor descentralización de los recursos financieros a nivel autonómico de forma simétrica —a diferencia de lo obtenido simultáneamente por parte de PNV y CC—.

Y esta estrategia seguirá siendo la principal reclamación en financiación autonómica por parte de los convergentes hasta 2002, destacando en este período la ampliación del porcentaje del IRPF destinado a las CCAA del 15 al 30%, medida en la que CiU fue uno de sus artífices. Por su parte, el PNV tratará a nivel financiero de enmendar la Ley del Cupo de 1993 que provocó que la recaudación del Gobierno Vasco sufriese

un grave descenso. En 1997 lograrán que el Gobierno Central presente una Ley con derechos de recaudación para el Gobierno Vasco en tabaco, alcohol e hidrocarburos; y en 2002 otra nueva Ley del Cupo con gravámenes y derechos de importación a Impuestos Especiales y al IVA. De este modo, se profundizaba de nuevo en una asimetría beneficiosa para su CCAA en comparación con las otras. Es verdad que el Cupo se había desestabilizado y no había dado los resultados esperados, pero eso no quita que los pasos dados para corregir esta situación ahondasen de nuevo en una mayor obtención de recursos económicos en comparación con las otras CCAA. Mientras tanto, Coalición Canaria se posicionaba a favor de las nuevas medidas adoptadas en cuanto a esta nueva estructuración del IRPF, aunque eso sí, haciendo hincapié en la existencia de sistemas de compensación que equilibrasen el reparto cuando las CCAA con una situación económica menos desfavorable lo solicitasen (velando así por Canarias si en algún momento necesitase de este reequilibrio).

A partir de los últimos años de Aznar en Moncloa y de los primeros de Rodríguez Zapatero se observa un cambio de tendencia en los tres PANEs: acentúan sus exigencias en materia de financiación autonómica al Gobierno Central. El PNV trata de incidir en un sistema con mayores recursos para el País Vasco, mientras que CiU reclama salir de la LOFCA y gozar, al igual que País Vasco y Navarra, de un régimen de financiación especial. Por su parte, CC pactará con el Gobierno nuevas transferencias de competencias a la CCAA de Canarias, pero chocará con el mismo con otras propuestas como la igualación de la inversión media por habitante con la media nacional.

Por último, en la IX Legislatura los cambios en las estrategias por parte de CiU y PNV también son plenamente observables en materia de financiación autonómica. Los convergentes dejan de alcanzar acuerdos en las votaciones de los PGE o en los proyectos de techo de gasto. Viniendo durante los últimos años de defender la salida de la LOFCA, en 2009 se opondrán rotundamente a la reforma de su texto propuesta por los socialistas, basando su “no” en el reparto del presupuesto en función de la población y no del peso económico. Mientras tanto, el PNV volvía a alcanzar grandes acuerdos con el partido en el gobierno tras años de desentendimiento fruto del Plan Ibarretxe. Apoyarán los PGE de 2010 a cambio de nuevas transferencias al País Vasco. A raíz del estudio del comportamiento político del PNV se observa que los PANEs han tenido mayor capacidad de conseguir competencias o recursos para sus territorios cuando han optado por mantener una relación de cooperación y negociación con el Estado Central. En los años del Plan Ibarretxe, con unas muy exigentes propuestas a nivel de configuración autonómica —tales como la propia salida del país— no hubo apenas nuevos traspasos de nuevas competencias o recursos desde el Estado Central al Gobierno Vasco, cosa que no ocurría simultáneamente con Canarias o País Vasco. Por su parte, Coalición Canaria prosigue su buen entendimiento con el PSOE. Apoyará la reforma de la LOFCA de 2009, beneficiosa para las islas gracias a los cambios en el IGIC y en el AIEM. El caso de este PANE es la antítesis del PNV durante los años del Plan Ibarretxe y CiU a partir del proceso soberanista. Su estrategia habitual —aunque no siempre— ha sido mantener una relación de cooperación constante con el Estado

—sea cual fuera el color del Gobierno— extrayendo así beneficios para su CCAA en muchos proyectos y propuestas.

## 6. CONCLUSIONES

Los PANEs han sido unos actores fundamentales en la configuración del EA. Y esto no solo se refiere a aquellas disposiciones o derechos que afectaban exclusivamente a sus CCAA, sino también en ocasiones, a aquellas de carácter general que afectaban a la totalidad de las mismas.

Aunque no han desempeñado la gran labor en esta materia que han impulsado los dos grandes partidos a nivel nacional —PSOE y PP—, sin su aportación no se entendería el transcurso de la configuración del Estado Autonómico entre los años 1992 y 2011, afirmación aplicable para los tres campos de investigación seleccionados en este Trabajo de Fin de Grado.

Uno de los hallazgos de esta investigación se trata de que la inmensa mayoría de las modificaciones en la configuración del EA que consiguen los PANEs son a través del intercambio de apoyos a nivel parlamentario. El Congreso, el Senado, y los parlamentos autonómicos son el mayor espacio en el que los PANEs negocian, deliberan y alcanzan acuerdos con el resto de formaciones. La dependencia de los grandes partidos nacionales a los PANEs ha traído consigo que estos hayan tenido numerosas oportunidades para conseguir muchos de los puntos de sus programas políticos a cambio de su apoyo. Sesiones de investidura, techos de gasto, proyectos de PGE, leyes con un capital político enorme; han sido las principales contrapartidas de nuevas transferencias de competencias o cesiones de recursos entre otros.

No obstante, como se señala anteriormente, estas modificaciones no siempre han sido de exclusividad para sus territorios. Y si uno de los partidos estudiados destaca por ello durante el período de esta investigación, ese es CiU. En materia de financiación autonómica, el traspaso a las CCAA de un porcentaje de lo recaudado en el IRPF —y posteriormente con otros impuestos—, son una petición expresa de Pujol desde finales de los ochenta y principios de los 90. Buscando y tratando mayores recursos financieros, los convergentes estaban defendiendo indirectamente también este traspaso hacia el resto de CCAA. De este modo, el inicio de estos traspasos de lo recaudado tiene un claro sello de influencia de un PANE a cambio del voto favorable a la investidura de González en 1993, por lo que CiU se convertía en una fuerza influyente en la configuración del Estado Autonómico también en CCAA donde no tenía interés ni representación ninguna.

Sin embargo, la regla general de la actuación global de estos PANEs en la configuración del Estado Autonómico ha sido la búsqueda y la intención de situar a sus CCAA en un nivel de autogobierno asimétrico a aquellas CCAA sin aspiraciones de carácter nacionalista. PNV y CiU han basado estas reclamaciones en el discurso nacionalista,

mientras que CC lo ha hecho en base a una justificación no solo basada en sus derechos históricos y el nacionalismo canario, sino también en su situación especial de lejanía con la Península y Europa. Naturalmente, la consecución de los avances en la asimetría territorial ha sido más compleja para los convergentes que para *jeltzales* o nacionalistas y regionalistas canarios. Los vascos no se adscriben al régimen de financiación común, y los canarios mantienen un régimen especial diferenciado dentro del sistema común. Por su parte, el único elemento distintivo por parte de Cataluña al comienzo de esta investigación es haber accedido por la vía rápida a la autonomía. De este modo, el primer gran paso hacia la consecución de una “resimetrización” notoria será el Pacto del Majestic en 1996, con importantes transferencias de competencias a la Generalitat por parte del Estado.

Por otro lado, el caso de CC vislumbra como el partido ha tratado de igualar a Canarias en muchos de los logros alcanzados por PNV y CiU previamente. Desde sus inicios ante las elecciones de 1993, el partido demuestra que quiere convertirse en algo más que una fuerza regionalista al estilo de UPN o el PAR. Los recursos obtenidos y las estrategias empleadas demuestran cómo han tratado de hacer de Canarias una CCAA con un funcionamiento, estructuras y competencias justificados en su hecho diferencial. Ejemplo de ello serán las reclamaciones por alcanzar el mismo nivel de autogobierno que Cataluña y País Vasco en trabajo e inspecciones, o incluso el proyecto de creación de la Policía Canaria a imagen y semejanza de Ertzaintza y Mossos.

Y a partir del análisis de esto último en comparación con las estrategias de CiU y CC simultáneamente, se puede afirmar que los PANEs han conseguido influir y participar en la configuración del Estado Autonómico cuando han optado por la negociación y el acuerdo con el Estado. Mientras el PNV estaba sumergido en la senda soberanista, CC consiguió muchas de las reclamaciones a cambio de otros apoyos al Gobierno Central, y CiU adquirió gran protagonismo en el Estatut a pesar de no estar en la Generalitat, entre otros progresos. De hecho, esta afirmación cobra más fuerza cuando es el propio PNV quién cambia su estrategia una vez Ibarretxe pierde el Gobierno Vasco en 2009. A partir de entonces, y volviendo a convertirse en una llave parlamentaria en el Congreso, los *jeltzales* vuelven a conseguir sustanciales modificaciones que permitirían mayor autogobierno para Euskadi. Y del mismo modo, al poco de abandonar el PNV esta vía política es CiU quien acude a la defensa del derecho de autodeterminación. Y, aunque esta nueva estrategia no entra dentro del período de esta investigación ya que el primer gran paso fueron las autonómicas catalanas de 2012, con en el regreso de CiU a la Generalitat en 2010 se veían los primeros atisbos del camino que iban a tomar los convergentes.

Otro aspecto relevante de la investigación supone en qué medida han preferido los PANEs alcanzar acuerdos con el PSOE o el PP preferentemente. Si bien atendiendo a algunas razones políticas podrían haber preferido decantarse por uno u otro en función de diferentes factores, a lo largo del período de esta investigación no se puede afirmar categóricamente que hayan preferido a uno antes que al otro. Si es verdad que a

partir del 2004 parece haber mayor entendimiento con el PSOE por parte de CiU y CC —y con el PNV a partir de 2009-2010—, que por entonces apostaba por una mayor descentralización progresiva. Pero tampoco sabemos cómo se hubiera dado de haber sido el PP quien se encontrase en situación de mayoría simple por entonces. Además, los avances a partir de los pactos alcanzados en 1996 son enormemente relevantes. Del mismo modo, hasta la victoria de Rodríguez Zapatero se observa a primera vista un entendimiento entre CC y PP sin comparación hasta entonces con la relación que tenían los nacionalistas canarios con el PSOE. También había sido muy positiva la relación de Aznar con Pujol: en el 2000 llegó incluso a ofrecerles entrar a formar parte del Gobierno Central. De este modo, en los casos de CiU y CC las relaciones con los dos grandes partidos a nivel nacional no presentan grandes diferencias a la hora de alcanzar acuerdos. Mientras tanto, con el PNV se da la misma tendencia aunque con los matices derivados del conflicto con el Estado hasta el 2009. No obstante, tanto antes como después alcanzó grandes acuerdos con el PSOE, así como con el PP en 1996.

En definitiva, los PANEs se han convertido en unos actores indispensables en la configuración del EA. El estudio de solo los tres casos que más han influido en ello refleja cuál ha sido su poder en este ámbito. Muchos de los aspectos y rasgos del Estado Autonómico de hoy día tienen su razón de ser en la actuación de estos agentes políticos. La descentralización, la distribución y reparto de los recursos financieros, las competencias adquiridas; son los principales campos en los que se observa la incidencia de unas formaciones políticas cuyos intereses e intenciones se centran tan sólo en un territorio y ciudadanos determinados de un Estado.

No obstante, quedan por investigar otras dimensiones del tema, como por ejemplo la elaboración de estrategias comunes entre los propios PANEs así como sus propias relaciones de cara a la configuración del Estado Autonómico. Este estudio podría ser relevante en las relaciones entre los grupos parlamentarios de estos partidos, o en las posiciones comunes mantenidas en Conferencias Sectoriales cuando allí han coincidido, por ejemplo. Tal es así que podría ser una nueva propuesta de investigación sobre un tema que a priori no parece haber sido objeto de muchos estudios hasta ahora.

## BIBLIOGRAFÍA

Barrio, A.; Rodríguez, J.; Baras, M.; Barberá, O., 2010. «Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)», *Working paper ICPS*, 291, pp. 1-31.

Bryman, A. 2004. *Social Research Methods*. Oxford. Oxford University Press.

Cicuéndez, R., y Ramos, J.A. 2006. «La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico», *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Coordinado por López Nieto, L. Madrid, Dykinson, pp. 175-204.



- González Gómez, A. 2006. «La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales», *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Coordinado por López Nieto, L. Madrid, Dykinson, pp. 97-114.
- González Gómez, A.; López Nieto, L. 2006. «Los partidos políticos en el desarrollo autonómico: PSOE-AP/PP», *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Coordinado por López Nieto, L. Madrid, Dykinson, pp. 79-94.
- Linz, J. 1999. «Democracia, multinacionalismo y federalismo», *Revista Española de Ciencia Política*, 1/1, pp. 7-40.
- Martín de la Rosa, M.I. 2016. *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*. La Laguna. Universidad de La Laguna, Facultad de Derecho.
- Ruiz-Huerta Carbonell, A. 1993. «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1982: ¿una alternativa constitucional adecuada?», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 81, pp. 103-128.
- Sarmiento Acosta, M.J. 1999. «Gobernadores civiles y Subdelegados del Gobierno», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria*, Biblioteca Universitaria, 4 (febrero), pp. 349-362.
- Vivancos Comes, M. 2005. «La propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (“Plan Ibarretxe”)», *Revista Española de la Función Consultiva*, 4 (Julio-Diciembre), pp. 227-272.
- Wright, D.S. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. UCOL. Madrid.

#### Documentos políticos e institucionales

- Acuerdo de colaboración política para la VII Legislatura entre Partido Popular y Coalición Canaria*. Recuperado de [<https://www.losnoveses.net/pactos%20pp/Investidura%20Aznar.%20Acuerdos%20PP-CiU-PNV-CC/2000.%20Acuerdo%20de%20institucionales%20Aznar.%20CC.PP.29.03.00.pdf>]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº121, IX Legislatura, año 2009, pág.2.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº250, IV Legislatura, año 1993, pág. 12728.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº96, VI Legislatura, año 1997, pág. 4867.

Instituto Nacional de Estadística (INE): *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero*. Recuperado de [<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública:

Partido Nacionalista Vasco: Balance Años 1992-1995. II Asamblea General Diciembre 1995. Recuperado de [[https://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/pnvDocumentos/9331\\_archivo.pdf](https://www.eaj-pnv.eus/adjuntos/pnvDocumentos/9331_archivo.pdf)]. Fecha de consulta: 19 de marzo de 2020.

Recursos periodísticos

Agencia EFE:

*CiU propone traspasar en 2009 el AVE y toda la red ferroviaria en Cataluña*. Recuperado de [<https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/347571/01/08/CiU-propone-traspasar-en-2009-el-AVE-y-toda-la-red-ferroviaria-en-Cataluna.html>]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

*Duran acusa a Gobierno de “incumplir el Estatut, y por tanto la Constitución*. Recuperado de [[https://www.diariocordoba.com/noticias/espana/duran-acusa-gobierno-incumplir-estatut-tanto-constitucion\\_681929.html](https://www.diariocordoba.com/noticias/espana/duran-acusa-gobierno-incumplir-estatut-tanto-constitucion_681929.html)]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

*Listado de las 20 materias cuyo traspaso al País Vasco han pactado PNV y PSOE*. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101015/listado-veinte-materias-cuyo-traspaso-pais-vasco-han-pactado-psoe-pnv/362302.shtml>]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

Arencibia, A.: *Saavedra abre el diálogo autonómico con el presidente de Canarias*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/07/20/espana/743119204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/07/20/espana/743119204_850215.html)]. Fecha de consulta: 6 de abril de 2020.

Company, E.: *Jordi Pujol afirma que no renuncia al 15% del IRPF*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/01/10/espana/726620402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/01/10/espana/726620402_850215.html)] Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

*CiU exige “sacar” a Cataluña de la LOFCA para apoyar la reforma*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2005/09/01/espana/1125525613\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/01/espana/1125525613_850215.html)]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.



El Mundo: *Declaración de Barcelona*. Recuperado de [[https://www.elmundo.es/eta/documentos/declaracion\\_barcelona.html](https://www.elmundo.es/eta/documentos/declaracion_barcelona.html)] Fecha de consulta: 18 de marzo de 2020.

El País:

*Coalición Canaria apoyará los presupuestos si se garantiza la financiación de la Sanidad*. Recuperado de [[http://www.cat.elpais.com/elpais/2004/09/13/actualidad/1095063418\\_850215.html](http://www.cat.elpais.com/elpais/2004/09/13/actualidad/1095063418_850215.html)]. Fecha de consulta: 7 de abril de 2020.

*El Gobierno vasco pagará de Cupo 240 millones de euros menos de lo presupuestado*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/elpais/2002/01/02/actualidad/1009963017\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2002/01/02/actualidad/1009963017_850215.html)] Fecha de consulta: 21 de marzo de 2020.

*Euskadi asume la competencia del personal de Justicia*. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1996/02/15/espana/824338821\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/02/15/espana/824338821_850215.html)] Fecha de consulta: 19 de marzo de 2020.

*Ibarretxe propone convertir al País Vasco en un estado libre asociado*. Recuperado de [[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/09/28/economia/1033192585\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2002/09/28/economia/1033192585_850215.html)]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

*La firma del Cupo hasta 2011 abre la vía al apoyo del PNV a los Presupuestos*. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2007/07/31/paisvasco/1185910801\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/07/31/paisvasco/1185910801_850215.html)] Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Flores, D. y Manjón, P.: *El Gobierno cierra acuerdos con el PNV y CC para aprobar los Presupuestos de 2011*. RTVE. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101015/gobierno-alcanza-acuerdo-pnv-para-aprobar-presupuestos-generales-del-estado/362236.shtml>] Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

Gómez Damborenea, P.: *El PNV reclama el 6% de la inversión estatal para apoyar los Presupuestos*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2005/09/03/espana/1125698409\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/03/espana/1125698409_850215.html)] Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

González, M.: *Coalición Canaria anuncia que votará contra la Ley de Extranjería pactada por PP y CiU*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1999/12/22/espana/945817224\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/12/22/espana/945817224_850215.html)]. Fecha de consulta: 8 de abril de 2020.

La Vanguardia: *CiU reivindica que Catalunya quede fuera de la tutela de la LOFCA*. Recuperado de [<https://www.lavanguardia.com/politica/20090820/53768840662/ciu-reivindica-que-catalunya-queda-fuera-de-la-tutela-de-la-lofca.html>]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.



Martínez Isabel, C.: *Ibarretxe señala que en 2003 someterá al Parlamento vasco a su “proyecto de solución”*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2003/01/02/espana/1041462010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/01/02/espana/1041462010_850215.html)]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020.

Ormazabal, M.: *El PNV pide al Gobierno otros 290 millones de euros en sus enmiendas a los Presupuestos*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/2005/11/09/paisvasco/1131568808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/11/09/paisvasco/1131568808_850215.html)]. Fecha de consulta: 23 de marzo de 2020.

Pérez-Llombet, J.: *CC y PP cierran su pacto para el Gobierno y las instituciones de Canarias*. El País. Recuperado de: [[https://elpais.com/diario/1999/06/28/espana/930520814\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/06/28/espana/930520814_850215.html)]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.

Rivero, C.: *Coalición Canaria apoyará al PSOE a cambio de una Ley Económica*. El País. Recuperado de [[https://elpais.com/diario/1993/06/08/espana/739490415\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/06/08/espana/739490415_850215.html)]. Fecha de consulta: 2 de abril de 2020.

RTVE: *Coalición Canaria apoyará los Presupuestos de Zapatero tras cerrar un “buen acuerdo”*. Recuperado de [<https://www.rtve.es/noticias/20101018/zapatero-intenta-sellar-rivero-apoyo-cc-presupuestos/362903.shtml>]. Fecha de consulta: 3 de abril de 2020.