

# ¿QUIÉN ESTABLECE LA AGENDA? UN ANÁLISIS DE LA COMUNIDAD POLÍTICA NACIONAL EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

---

Elena Ferri Fuentevilla\* (UPO)

[eferfue@upo.es](mailto:eferfue@upo.es)

\*La autora es Diplomada en Trabajo Social, Licenciada en Sociología, Máster en Política y Democracia. Actualmente Becaria FPI de la Universidad Pablo de Olavide. En breve optará al título de Doctor con la tesis doctoral “*España: un acuerdo inalcanzable. La construcción discursiva de la comunidad política nacional en los partidos políticos*” que será defendida el 23 de septiembre de 2013.

## RESUMEN:

Este estudio realiza un análisis del modelo de comunidad política nacional que expresan los partidos en el proceso de reforma del Estatuto Catalán. La finalidad es conocer qué cambios se producen en el modelo de comunidad política, qué partidos tuvieron que modificar más sus presupuestos iniciales, quién o quiénes fueron los establecedores de agenda y en qué medida lo consiguieron. El hecho de responder a estas preguntas permite por un lado entender qué modelo de comunidad política se establece; y por otro, contrastar si la teoría de jugadores con veto de Tsebelis (2006) se puede aplicar al caso catalán.

Para ello, se analizan los documentos oficiales publicados en el Boletín Oficial del Parlamento Catalán donde se recoge detalladamente todo el proceso. Los resultados obtenidos contradicen los presupuestos de Tsebelis y aportan mayor detalle sobre el modelo de comunidad política nacional que desarrollan los partidos en Cataluña.

**Palabras claves:** comunidad política, reforma EAC, establecedor de agenda, partidos políticos.

## 1. Fundamentación y justificación del estudio

Este estudio se centra fundamentalmente en analizar la posición que tienen los partidos políticos sobre el modelo de comunidad política nacional<sup>1</sup> expresado en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Se parte de la idea de que los partidos son actores activos y dinámicos, con herramientas que le permiten adaptarse sociológica e institucionalmente a los sistemas donde compiten (Pelizzo y Mair, 2003; Meguid, 2005) o bien alterar las dimensiones o temas que se debaten. A diferencia de la

---

<sup>1</sup> En esta investigación se toma como referente el concepto de comunidad política propuesto por Easton (1965: 177-8): un conjunto de miembros que están unidos por el hecho de participar en estructuras y procesos políticos comunes, independientemente de lo rígidos o laxos que sus vínculos puedan ser. Easton separa las dimensiones puramente administrativa (o estructural) de la afectiva o identitaria; es decir, independientemente de que exista o no identificación mutua, lazos psicológicos o vínculos afectivos (*we-feeling*) entre los miembros que la forman, lo que define la existencia de una comunidad política es que todos pertenecen al mismo sistema político y no pueden evitar esa conexión estructural con el resto de los miembros.

teoría espacial de Downs, las dimensiones en la que los partidos compiten (el modelo de comunidad política en este caso) no se mantienen fijas y el contexto donde se establece la competición partidista toma un carácter importante, alterando la relevancia de los temas durante la interacción de los partidos (Strom, 1990; Meguid, 2005: 348; Schumacher, Vis y De Vries, 2010).

Se aplica el marco analítico del neoinstitucionalismo racional para analizar la posición y las preferencias de los partidos catalanes que compiten a nivel autonómico y participaron activamente en la reforma del EAC: PSC, ERC, ICV-EUiA y CIU<sup>2</sup>. Las preguntas que pretendemos responder se basan en conocer cuáles son sus propuestas y cuáles sus preferencias sobre el modelo de comunidad política; determinar quién tuvo que modificar en mayor medida su ideario; qué partidos pueden ser considerados establecedores de agenda; y de qué forma lograron imponer su preferencia.

La determinación de la figura del establecedor de la agenda resulta central en esta investigación. Podemos definirla como un jugador con veto<sup>3</sup> pero con la capacidad de iniciar y dar forma a las propuestas políticas. En palabras de Tsebelis (2006: 3), son jugadores específicos que presentan propuestas de "tómalo o déjalo" a los otros jugadores y muestran un control importante sobre las políticas que replazan al *statu quo*; no obstante, las propuestas que hagan al resto de jugadores con veto deben ser medianamente aceptables para que no sean rechazadas por éstos.

Siguiendo a Tsebelis (2006: 27) definimos el *statu quo* como la situación previa a la reforma, un estado de estabilidad política representado en este caso por el Estatuto de Autonomía aprobado en 1979. Para lograr un cambio en el *statu quo* se necesitan jugadores con veto –partidos políticos– que den su consentimiento y lleguen a un acuerdo. Uno de los aspectos más importantes que se discute y que es objeto de esta investigación son las propuestas y preferencias de cambio en el modelo de comunidad política llevado a cabo en el proceso de reforma del EAC. Aunque es evidente que el cambio se produjo al aprobarse el nuevo *Estatut*, el interés de la investigación radica en demostrar quién fue el actor principal de cambio que impuso sus preferencias en el proceso, es decir, quién establece la agenda y qué cambios se producen, como consecuencia, en el concepto de comunidad política. La teoría de Tsebelis sirve como marco de análisis, aunque uno de los objetivos de esta investigación es también poder contrastar dicha teoría de forma empírica a través de este estudio de caso.

---

<sup>2</sup> En esta investigación, el PPC, a pesar de que tuvo un papel de oposición clave en la reforma del EAC, se ha excluido del análisis porque formalmente no logra ser un jugador con capacidad de veto, ya que no cuenta con ningún aliado político y el número de escaños que obtiene en el *Parlament* no le permite por sí solo poder vetar las propuestas sin coaligarse con algún partido. Esta exclusión del partido de la investigación y de la ecuación del juego político entorno al *Estatut* no quiere decir que el PPC no tuvo ninguna influencia.

<sup>3</sup> Tsebelis (2006: 2) define a los jugadores con veto como los actores individuales o colectivos que con el propósito de cambiar políticas (*statu quo*) tienen que estar de acuerdo en el cambio propuesto. En este estudio, los jugadores con veto, y por ende, el establecedor de la agenda, son los partidos políticos, actores con veto colectivos, en términos de Tsebelis.

Uno de los inconvenientes que señala Tsebelis (2006: 10) es el hecho de poder conocer la identidad y las preferencias del establecedor de la agenda por la dificultad de acceder a los datos. En el caso de la reforma del EAC, al ser un análisis *a posteriori*, se ha podido obtener la información sobre las preferencias de los distintos jugadores con veto y así, poder estipular quién es el establecedor de la agenda. Sin embargo, la identidad de éste último se ha estimado inicialmente teniendo en cuenta algunos aspectos de la dimensión institucional que señala Tsebelis (2006) en su libro. En definitiva, se formula cuatro hipótesis basadas en comprobar si:

- 1) El modelo de comunidad es un tema de consenso o de desacuerdo entre los partidos catalanes, y si las discrepancias se dan en mayor medida en la dimensión estructural que en la identitaria.
- 2) Las preferencias de los partidos sobre el modelo de comunidad política son fijas o variables durante el proceso; es decir, si los partidos pueden partir con una preferencia inicial y esta verse modificada durante las negociaciones.
- 3) El enunciado básico de Tsebelis sobre la identidad del establecedor de la agenda en los sistemas parlamentarios se cumple o no para el caso catalán; es decir, si efectivamente el texto aprobado se parece más a las preferencias de los miembros del gobierno del tripartito que a las del resto de partidos.
- 4) Es viable operacionalizar la identidad del establecedor de forma no axiomática ni exclusiva, de manera que se pueda constatar si este concepto hace referencia al planteamiento de Tsebelis de que un único partido o coalición es el que presenta propuestas al resto de “tómalo o déjalo”, o bien, por el contrario, se trata de un concepto más complejo y con diferentes grados.

Hasta ahora, todos los trabajos sobre la reforma del EAC que guardan relación con este estudio (Orte y Wilson, 2009) utilizan la teoría de Tsebelis como base para explicar el comportamiento de los partidos en el *Estatut*, pero no la someten a juicio. Además, no profundizan en el modelo de comunidad política. De esta forma, el valor añadido de este estudio es doble: primero, porque analiza qué tipo de comunidad política, en términos generales, se convierte en referente para la acción política y cuáles son las preferencias individuales de los diferentes partidos políticos, y segundo, contrasta una teoría y la operacionaliza, aportando información empírica sobre el desarrollo del proceso a través de las fuentes y documentos originales que recogen cómo se llevo a cabo la reforma del EAC.

Con el fin de extraer los datos se ha recurrido a una metodología cualitativa. Se parte de un análisis de los documentos publicados en el Boletín Oficial del Parlamento Catalán (BOPC) que recogen fielmente todas las particularidades del proceso de reforma y permiten delimitar quiénes son los jugadores con veto y el establecedor de la agenda y cuáles son sus preferencias y posición durante el proceso. Se ha completado con fuentes secundarias, tales como bibliografía y artículos de prensa, para examinar el contexto socio-político donde se desarrolla el proceso.

## 2. La reforma del EAC bajo un enfoque deductivo y comparativo

Esta investigación contempla dos variables principales: la variable dependiente (VD) que se define como las preferencias sobre el modelo de comunidad política y la variable independiente (VI) que se ha llamado la identidad del establecedor de agenda. A pesar de la existencia de una variable dependiente e independiente, esta investigación no es causal, sino descriptiva. En este caso, el valor de la variable dependiente viene dado (la reforma del EAC que se aprobó) y no se puede modificar ni de forma experimental ni estadística, por tanto la estrategia seguida es diferente. Según el valor fijo de la VD y en función de la teoría de Tsebelis se determina cual debería ser el valor de la VI (la identidad del establecedor de la agenda, que debería ser el tripartito); es decir, se pretende conocer la identidad del establecedor de la agenda en función de los acuerdos o desacuerdos y los cambios que los jugadores con veto (partidos) logran imponer sobre el modelo de comunidad política.

### 2.1 La variable dependiente: preferencias sobre el modelo de comunidad política

Anteriormente, se especificado que el concepto de comunidad política se basa en la definición de Easton (1965) (véase pie de página nº1). Este concepto contiene dos implicaciones inherentes a él. En primer lugar, contiene la idea de que las personas se unen bajo una estructura política común. En segundo lugar, esto también implica que la forma en la que se forma la estructura política puede variar con respecto al grado de cohesión o sentido de comunidad que sienten los miembros (Easton, 1965: 176-7). Por tanto, la comunidad política se puede entender como un concepto analítico con dos dimensiones fundamentales: la dimensión identitaria o afectiva y la dimensión estructural. La primera de ellas, focaliza en la existencia de un sentimiento o sentido de comunidad entre los miembros, aunque éste no aparezca siempre ni con la misma intensidad. La segunda, hace referencia a la unión del grupo mediante la división política del trabajo. Con el fin de poder aplicar estas dimensiones al modelo de comunidad política expresado en el proceso de reforma del EAC se han definido diferentes indicadores en cada una de ellas. Todos los indicadores están puestos en relación con el modelo anterior de comunidad política recogido en el *Estatut* de 1979, por tanto, suponen un cambio con respecto al *statu quo* (véase tabla 1, apéndice 1).

Los indicadores que hacen referencia al sentido de comunidad, se relacionan con la definición de la comunidad política como una nación<sup>4</sup>, así, el hecho de que los partidos nombren a Cataluña como nación, implicaría un vínculo afectivo más fuerte (Dekker, Malová y Hoogendoorn, 2003). También se ha destacado la afirmación de los derechos

---

<sup>4</sup> Conviene matizar que los términos comunidad política y nación pueden ser equivalentes en algunos casos. La definición de esta dimensión afectiva del concepto de comunidad política en Easton, coincide en gran parte con el concepto de identidad nacional que encontramos en otros autores (Blank, 2003; Muñoz, 2012); incluso el propio Easton, aunque reconoce que el concepto de comunidad política no es un simple sinónimo de la nación-Estado, la incluye constituyendo ésta la versión más moderna del concepto de comunidad política. No obstante, no es una condición necesaria, puesto que una comunidad puede tener el apoyo del grupo sin que sus miembros se consideren una nación.

históricos ligados al reconocimiento de un pasado común, de una cultura y una historia compartida entre los miembros del grupo. Y por último, se ha incluido en este grupo la condición necesaria para ser catalán, distinguiendo si el grupo atiende a criterios de pertenencia por nacimiento o a criterios administrativos. En cuanto a la dimensión estructural, se han definido varios indicadores que resumen el modelo de organización política. El primero de ellos, la autodeterminación, tiene en cuenta si el grupo acepta el derecho de Cataluña a decidir sobre su soberanía. También se incluye el indicador bilateralidad, atendiendo a las relaciones de igual a igual entre el Estado central y la *Generalitat*. Respecto a la financiación, se indica si existe una nueva forma de organizar los tributos de manera autónoma. Las competencias, también es un indicador clave, se destaca el papel de la *Generalitat* en las competencias exclusivas y compartidas y los términos en los que se transfiere o delega las competencias a través del artículo 150.2 C.E. Finalmente, el tipo de organización territorial, incorpora el apoyo a un modelo diferente al del *statu quo* (Estado plurinacional), sea este federal, confederal o independiente.

## 2.2 Operacionalización de la variable independiente: La identidad del establecedor de la agenda

El proceso de reforma del EAC se guía por unos principios y normas propias condicionadas por la exigencia constitucional. Según el reglamento del Parlamento, en cada fase del proceso se requiere un tipo de votación diferente. Tanto en Ponencia como en Comisión, los acuerdos deben ser adoptados como mínimo por mayoría simple, mientras que la aprobación final en el pleno del *Parlament*, requiere de los votos de dos tercios de la Cámara, es decir 90 votos de los 135 diputados. Así, como puede verse en la tabla 3, el número de miembros que participan en cada fase y, por tanto, los jugadores con veto, varían de una fase a otra.

Al mismo tiempo, el contexto electoral donde se origina la reforma también es un factor relevante. La reforma del EAC se debatió en la VII Legislatura (elecciones 2003-2006) con una cámara compuesta de la siguiente forma: cinco formaciones políticas con representación parlamentaria, que por sí solas, no pudieron obtener mayoría absoluta. De esta forma, a pesar de que CIU gana en número de escaños (46), PSC (42), ERC (23) e ICV-EUiA (9) formaron una coalición para gobernar Cataluña, situándose CIU y PPC, éste último con 15 escaños, como partidos de oposición. En definitiva, es necesario conocer el número de escaños que tengan individualmente cada partido y las posibles alianzas o coaliciones que se puedan formar entre ellos. El caso del PPC<sup>5</sup> explica la importancia de estos dos aspectos, puesto que debido a su escasa representación parlamentaria y su inconveniente para formar alianzas (reacio a cambiar el *statu quo*), no logra ser un jugador con capacidad de veto.

**Tabla 3.** Votación requerida para aprobar la reforma del EAC en las distintas fases.

<sup>5</sup> Este partido se ha excluido del análisis al no ser un jugador con veto, aunque matemáticamente, si se hubiera aliado con PSC y CIU podría haber tenido la capacidad de veto al superar los tres partidos los 90 votos requeridos para aprobar la reforma.

Momentos claves (T) <sup>a</sup>	Total miembros <sup>b</sup>	Votación requerida <sup>c</sup>	Jugadores con veto
T1: Ponencia Primera Lectura	CIU: 4 PSC: 4 ERC: 3 ICV-EUiA: 4 PPC:4 <sup>d</sup> Total:19 miembros	Mayoría simple (10 votos)	Cualquier combinación de tres partidos. El gobierno por sí solo puede ser un jugador con veto.
T2: Informe Ponencia	CIU: 2 PSC: 1 ERC: 1 ICV-EUiA: 1 PPC: 1 Total: 6 miembros	Mayoría simple (4 votos)	Cualquier combinación de dos partidos más CIU; o todos los restantes partidos sin CIU. El gobierno por sí solo no puede ser un jugador con veto.
T3: Comisión <sup>e</sup>	Sin datos (sd)	sd	sd
T5: Debate y aprobación del texto en el Pleno (total votos y enmiendas)	CIU: 46 PSC: 42 ERC: 23 PPC: 15 ICV-EUiA: 9 Total:135 miembros	Dos tercios de la cámara: 90 votos.	PSC, ERC, ICV- EUiA y CIU (120 votos) o PSC, CIU e ICV- EUiA (97 votos) <sup>f</sup> . El gobierno por sí solo no puede ser un jugador con veto.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del Parlamento.

- a) No se ha incluido el Dictamen del Consejo Consultivo (T4) al no estar formado por miembros de los partidos políticos.
- b) El número de miembros de cada fase así como su composición se extraen de Tornos (2007) para la T1, del BOPC nº 211 de 28 de julio de 2005 para la T2, y del Reglamento del Parlamento para la T5.
- c) La votación requerida para cada fase se puede comprobar en el Reglamento del Parlamento Catalán.
- d) Aunque se incluye el PPC en el total de miembros no se considera un jugador con veto puesto que a priori parte de una posición ideológica distante (a favor del *statu quo*) y una escasa representación parlamentaria.
- e) No se han localizado los datos para esta fase del proceso.
- f) Se ha excluido a PPC por las razones mencionadas en la nota anterior (d).

Entre los jugadores con veto señalados en cada fase del proceso de reforma, se encuentra el establecedor/es de la agenda. Aunque hipotéticamente es un jugador con ventaja frente al resto, en el caso catalán no hay un único actor, sino que todos los jugadores con veto pueden potencialmente, en coalición, convertirse en establecedores. Tsebelis (2006) declara la dificultad de llegar a descifrar este jugador con veto pero sostiene que en sistemas parlamentarios, el gobierno en su conjunto es el que establece la agenda. A priori, ya se puede verificar que en función de las reglas constitucionales mostradas en la tabla 3 no se cumpliría el supuesto de Tsebelis, ya que el tripartito, no obtiene por sí mismo los votos requeridos. Sólo en Primera Lectura, el gobierno no necesita de otros partidos para convertirse en un único jugador con veto y así poder establecer la agenda.

La propuesta de Tsebelis (2006) en cuanto a la operacionalización de la identidad del establecedor de la agenda y la utilización que algunas investigaciones han hecho de su teoría asumen que el resultado del cambio refleja las preferencias del establecedor de la agenda. En esta investigación, por el contrario, la figura del establecedor no es una asunción, sino objeto de análisis, lo que permite también comprobar los presupuestos teóricos de Tsebelis. Además de ello, se comparan las preferencias de los jugadores con veto en diferentes etapas, de manera que no sólo se induce la identidad de un establecedor de la agenda final, sino que indagamos la posibilidad de que éste sea diferente en función de la fase que analicemos (véase tabla 5).

La tabla 4 muestra la operacionalización seguida para conocer la identidad del establecedor de la agenda. Se han tomado dos indicadores, uno en sentido positivo (acuerdo) y otro en sentido negativo (desacuerdo). En el primer caso, el establecedor de la agenda no sólo es el jugador que presenta propuestas de “tómalo o déjalo”, sino que también puede ser el jugador que sin explicitar su preferencia, muestre acuerdo con el conjunto ganador del *statu quo*. El acuerdo se ha medido a través de la ausencia de votos particulares y enmiendas y comparando las preferencias de los partidos con el texto acordado en cada fase. El indicador sobre el desacuerdo de los partidos, se ha medido teniendo en cuenta el número de votos y enmiendas realizados en cada etapa. Los votos y enmiendas suponen una vía para que los partidos de forma independiente muestren sus discrepancias con lo que en cada fase se acuerda por mayoría. El total de votos y enmiendas que los partidos realizan se ha traducido a porcentajes de acuerdo. Así, si el partido muestra total acuerdo con lo establecido se le ha otorgado un 100%, pero si el partido presenta votos particulares o enmiendas, se ha restado por cada uno de ellos un 10% y un 20%, respectivamente. El hecho de restar un 10% a cada voto y un 20% a cada enmienda se debe a que, aunque ambos muestran disconformidad con lo consensuado, el voto particular antecede a la enmienda y no siempre va acompañada de ésta.

**Tabla 4.** Operacionalización del concepto de establecedor de la agenda.

Indicador	Índice
Sentido positivo: Acuerdo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausencia de votos particulares y enmiendas.</li> <li>2. Parecido entre textos en <math>T_n</math> y preferencias de los partidos en <math>T_{n-1}</math> o <math>T_0</math>.</li> </ol>
Sentido negativo: Desacuerdo	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Número de votos particulares y enmiendas.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

### 2.3. Aspectos metodológicos. ¿Cómo se extraen los datos?

Dentro de los textos analizados (tabla 5), se han seleccionado los artículos o enunciados que hacen mención explícita a los indicadores formulados en la operacionalización de la variable dependiente (preferencias sobre el modelo de comunidad política) y se ha medido el discurso a través del uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. Fundamentalmente, el hecho de cuantificar los discursos sirve para reducir el volumen de información con la que se trabaja y hacer la presentación más sencilla. La corroboración empírica de la teoría de Tsebelis (2006) se realiza teniendo en cuenta la dimensión institucional que el autor propone, pero midiéndola de una forma más definida y aplicada al caso catalán.

**Tabla 5.** Resumen de los documentos analizados en los diferentes momentos clave (I).

Tipo de documento	Interés para la investigación	Fuente
<b>T0: Textos propuestos por los partidos:</b> PSC, ERC, ICV-EUIA-EUIA y CIU.	Mide las preferencias iniciales respecto a la comunidad política.	Tornos (2007) Información recopilada en CD anexo.

Tipo de documento	Interés para la investigación	Fuente
<b>T1:</b> Ponencia redactora de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. <b>Trabajos de Primera Lectura.</b>	Mide los acuerdos en cada tema y materia, y las reservas o discrepancias que los partidos han expresado formalmente en las reuniones.	Septiembre de 2004 a Mayo de 2005 en <a href="http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_1a.pdf">http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_1a.pdf</a> .
<b>T2: Informe de la Ponencia</b>	Resultado final de las primeras negociaciones. Primer texto articulado.	BOPC, nº 208, de 11 de julio de 2005.
Votos particulares al texto de la Ponencia.	Mide los desacuerdos con el informe de la Ponencia.	BOPC, nº 208 de 11 de julio de 2005.
Enmiendas al texto presentado por la Ponencia (total de 693).	Mide los desacuerdos con el informe de la Ponencia.	BOPC, nº 211 de 28 de julio de 2005.
<b>T3: Dictamen de la Comisión y enmiendas (total de 440).</b>	Mide los desacuerdos con respecto al Dictamen de la Comisión.	BOPC, nº 213 de 1 de agosto de 2005.
<b>T4: Dictamen Consejo Consultivo</b>	Constitucionalidad de los preceptos, votos y enmiendas presentados por la Comisión.	Dictamen nº 269 de 1 de septiembre de 2005.
Enmiendas al dictamen del Consejo Consultivo	Mide los desacuerdos de los partidos sobre el Dictamen del Consejo Consultivo.	BOPC, nº 221 de 26 de septiembre de 2005.
Debate y aprobación del Dictamen de la Comisión, y del total de votos y enmiendas.	Sirve de apoyo a las preferencias expresadas por los partidos sobre la comunidad política.	Diario de sesiones: DSPC-P, nº 52 y nº 53, sesión nº 66, de 28 y 29 de septiembre de 2005.
<b>Grupo de trabajo</b>	Mide el total de enmiendas y votos particulares presentados.	BOPC, nº 223 de 30 de septiembre de 2005.
<b>T5: Aprobación en el Pleno del Parlamento</b>	Texto definitivo de la reforma del EAC en el Parlamento catalán.	BOPC, nº 224 de 3 de octubre de 2005. Versión castellana el 4 de octubre de 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en el BOPC, Diario de Sesiones y Tornos (2007).

### 3. Análisis y discusión de los resultados

Este apartado contiene dos tipos de análisis, uno que muestra los resultados obtenidos de forma general y asume que las preferencias de los partidos se mantienen fijas, y otro donde se asume que las preferencias son variables y se analiza el proceso comparando las distintas etapas ordenadamente para ver si se produce cambios de una etapa a otra.

#### 3.1 Análisis cualitativo y cuantitativo del proceso de reforma en términos generales

Dentro de esta fase, donde se asume que las preferencias se mantienen fijas, se muestran los resultados generales del proceso a nivel cualitativo y cuantitativo. La tabla 6 (apéndice 2) refleja dos aspectos fundamentales analizados en la investigación. Por un lado, las preferencias iniciales de los partidos sobre la comunidad política y la comparativa con el texto aprobado (T0), y por otro, el total de votos y enmiendas que los partidos realizan durante el proceso de reforma (T5). Así, para cada indicador seleccionado se recoge dos informaciones relevantes que ayudan a conformar no sólo el modelo de comunidad política aprobado en la reforma, sino quién es el establecedor de la agenda.

Un aspecto clave compartido por todos los partidos analizados es la definición de Cataluña como nación (en el anterior *Estatut* se definía como nacionalidad). A pesar de esta concomitancia, los partidos atribuyen características diferentes. CIU y ERC vinculan la nación con elementos étnicos, es decir, Cataluña es una nación que comparte una historia, una lengua, una cultura, un derecho y una voluntad de ser. En cambio, para ICV-EUiA, Cataluña es una nación solidaria con los otros pueblos de España. El PSC, tampoco enfatiza en una nación étnica, tan sólo utiliza el término nación, vinculado a aspectos constitucionales. En este sentido, si se atiende a la definición de Cataluña que se aprueba finalmente, el PSC es el partido que ve satisfecha su preferencia en mayor medida.

La afirmación de los derechos históricos también se incorpora como novedad con respecto al *Estatut* de 1979. ERC y CIU, recogen en sus borradores iniciales el reconocimiento y actualización de los derechos históricos para el pueblo catalán. PSC e ICV-EUiA no manifiestan un discurso explícito en sus propuestas, pero en fases posteriores exponen su desacuerdo. En este indicador, CIU se erige como establecedor, al ser el partido que mayor porcentaje de acuerdo muestra con el texto final. Finalmente, referente a la condición de ser catalán, ERC y CIU son los dos partidos que agregan esta definición en sus borradores iniciales. ICV-EUiA en las siguientes fases revela conformidad con lo acordado, pero PSC incorpora una observación: plantea sustituir “*ciudadanos del Estado*” que tienen vecindad administrativa en Cataluña por “*españoles*”. Volviendo a ERC y CIU, ambos partidos relacionan la condición de ser catalán con elementos étnicos (nacimiento) y características administrativas. La Ponencia finalmente decide eliminar cualquier elemento étnico y sólo mantiene la condición administrativa de residencia o vecindad. Por tanto, ICV-EUiA es el establecedor, puesto que es el único partido que, aunque no ha mostrado su preferencia, está de acuerdo con el conjunto ganador del *statu quo* en todas las fases.

En el modelo de organización política, PSC es el partido que más difiere del resto. ERC, ICV-EUiA y CIU comparten el derecho de autodeterminación, en cambio PSC manifiesta su reserva de incorporar este precepto. Curiosamente, en el texto consensado no aparece reflejado el término autodeterminación, siendo PSC el que satisface su preferencia en mayor medida. En cuanto a la bilateralidad, en los borradores iniciales ICV-EUiA no habla expresamente de las relaciones entre la *Generalitat* y el Estado pero propone que la *Generalitat* sea administración única o estatal. CIU si evidencia su posición al respecto, recogiendo un apartado sobre la dimensión estatal de la *Generalitat* y la bilateralidad. ERC y PSC no presentan discurso pero en fases posteriores explicitan su preferencia. En el caso de ERC hay una aceptación del principio de bilateralidad pero propone que la *Generalitat* sea el sistema institucional en que se organiza políticamente el Estado Libre de Cataluña. El PSC, por su parte, es reacio a proponer relaciones bilaterales y apuesta por la multilateralidad. En este indicador, la Ponencia acuerda la creación de una Comisión bilateral y otorga a la *Generalitat* el papel de administración estatal. ICV-EUiA es el establecedor al ser el partido que presenta mayor acuerdo con el texto aprobado.

La financiación es un tema que en los borradores iniciales no se discute en profundidad, aunque respecto a la recaudación de tributos, CIU opta por una Agencia

Tributaria única, ERC va más allá solicitando que sea similar al concierto económico vasco y PSC e ICV-EUiA prefieren una Agencia Tributaria consorciada con el Estado. En este caso, estos dos últimos partidos se erigen como establecedores al ver satisfecha su preferencia. Con respecto a las competencias, todos los partidos, excepto PSC, están a favor de que la *Generalitat* ostente más competencias exclusivas, ya sea a través del Estatuto o por el art. 150.2.CE, y tenga mayor participación en las compartidas con el Estado. Aunque en este indicador hay un alto porcentaje de desacuerdo con lo acordado en todos los partidos, ERC e ICV-EUiA son los que más integran su preferencia. Por último, el modelo de organización territorial es similar en PSC e ICV-EUiA, ambos apuestan por un Estado federal plurinacional. ERC, en cambio, propone una Cataluña como Estado libre, asociada al Reino de España. CIU solo expresa la idea de un estado plurinacional, aspecto que recoge el texto final.

A modo de resumen, el texto que se aprueba en el *Parlament* difiere del Estatuto de 1979 (*statu quo*). ICV-EUiA es el partido que ve satisfecha su preferencia en mayor medida y que más acuerdo muestra. El resto de partidos, aunque desde posiciones diferentes, están más lejanos del conjunto ganador. En el caso de CIU y ERC, sus propuestas van más allá de lo aprobado; PSC en cambio, está más cercano al anterior Estatuto, es decir, es el partido que menos interés tiene en modificar el *statu quo* (véase figura 1).

**Figura 1.** Posición de los partidos en relación con el Estatuto de 1979 (*statu quo*) y la nueva reforma aprobada (resultado final).



Fuente: Elaboración propia.

De la tabla 6 también se desprende la complejidad de acordar un único establecedor de agenda al introducir todos los partidos sus preferencias en algún indicador. De esta forma, se comprueba que el establecedor de la agenda no es un jugador axiomático ni exclusivo y que la afirmación de Tsebelis de que los establecedores de agenda en los parlamentos son los gobiernos en su conjunto no se cumpliría en el caso catalán.

López (2011: 15) señala que el hecho de que el establecedor de la agenda no sea el gobierno puede deberse a que el ejecutivo no ha logrado constituir una coalición estable y los jugadores partidistas parten de preferencias distintas. Si el ejecutivo consigue erigir una coalición estable, puede haber condiciones para controlar la agenda y realizar cambios importantes en la legislación, pero si el conjunto ganador está formado por jugadores partidistas que tienen otras preferencias políticas, la legislatura será el actor que controle la agenda. Tsebelis (2006) sólo otorgaba el poder de la agenda al legislativo en sistemas

presidenciales y los distinguía de los parlamentarios en que en éstos últimos el gobierno (en su conjunto) era el establecedor.

Los resultados tampoco coinciden con la investigación de Orte y Wilson (2009); puesto que sitúan a ERC y posteriormente a CIU como los establecedores de la agenda (en principio estos autores también contradicen a Tsebelis). Además, en ningún momento hacen referencia al papel desempeñado por ICV-EUiA en la reforma y lo tratan como un partido residual, que cumpliría la regla de absorción<sup>6</sup> de Tsebelis (2006). Las discrepancias en la identidad del establecedor puede deberse al *corpus* analizado. Orte y Wilson utilizan la prensa como unidad de análisis. La información recogida en esta fuente, no es original y en la mayoría de los casos está mediatizada, es decir, las noticias no son un espejo de las condiciones sociales, y salvo algunos casos excepcionales, la misión de la prensa no consiste en informar de primera mano sobre la materia prima, sino que informa una vez que dicho material ha sido estilizado (Lippmann, 2003: 277-281).

En definitiva, lo que se desprende de estos datos es que la forma de operacionalizar la identidad del establecedor, es crucial en este tipo de análisis, y que una vez operacionalizada, según los criterios que se examinen, los resultados pueden variar. Si bien, la operacionalización que planteo puede ser perfeccionada o validada en otros estudios, ésta es una aportación de la investigación respecto a su objetivo de poner a prueba la teoría de Tsebelis (2006).

### 3.2 Análisis del proceso de reforma del EAC en diferentes etapas

A partir de aquí, se muestra el proceso de reforma del EAC por fases; se asume que las preferencias son variables y se realizan comparaciones con el fin de comprobar si los partidos cambian sus preferencias durante el desarrollo del proceso. Fundamentalmente se recogen los trabajos de Primera Lectura (T1) el informe de la Ponencia con los votos particulares y enmiendas (T2), el dictamen de la Comisión y las enmiendas realizadas (T3) y el dictamen del Consejo Consultivo y las enmiendas subsiguientes (T4). Al mismo tiempo, la comparación entre los acuerdos formalizados en las distintas etapas nos muestra la evolución del modelo de comunidad política que se quiere establecer en Cataluña y las diferencias o similitudes encontradas entre los partidos.

#### ***T1) Posición de los partidos y acuerdo de la Ponencia en los trabajos de Primera Lectura.***

En este primer momento de negociación (véase tabla 7, apéndice 3), no hay ningún indicador en la que todos los partidos que participan en el proceso de reforma muestren acuerdo, tan sólo proponen incorporar conjuntamente al articulado el principio de "bilateralidad", aspecto que incluían en sus borradores iniciales, a excepción del PSC.

---

<sup>6</sup> La regla de absorción consiste en que el número de jugadores con veto se reduce si uno de ellos es ubicado "entre" los otros. Por ejemplo: un partido adicional en un gobierno de coalición (caso de ICV-EUiA) tal vez no tenga consecuencias políticas debido a que sus preferencias están ubicadas entre las preferencias de los otros socios de la coalición (Tsebelis, 2006: 14).

También resulta llamativo que el tripartito sólo presente una propuesta conjunta (financiación) y que en el resto de indicadores no hayan podido llegar a un consenso. Dentro de los socios de gobierno, las discrepancias son más notorias entre PSC y ERC, puesto que éste último e ICV-EUiA, en Primera Lectura, comparten un discurso similar (muestran acuerdo prácticamente en el mismo número y tipo de indicadores). Por otro lado, tres de los ocho indicadores analizados no presentan información, bien porque la Ponencia no ha llegado a un acuerdo (autodeterminación y financiación), bien porque no se debate el tema (organización territorial).

Respecto al modelo de comunidad política, en esta primera fase los partidos, al igual que en sus propuestas iniciales, manifiestan un discurso diferenciado, especialmente en la dimensión estructural. En la dimensión identitaria, se evidencia un mayor acuerdo, aunque con ciertos matices. Referente a la definición de Cataluña como nación, sólo PSC e ICV-EUiA muestran acuerdo con la Ponencia, CIU y ERC proponen un texto alternativo. En el resto de indicadores si hay consenso entre los partidos, a excepción del PSC. Este partido manifiesta su reserva respecto a la incorporación de un precepto sobre los derechos históricos y propone sustituir, en el indicador sobre la condición de ser catalán, el término “Estado” por “españoles” (igual que en los borradores iniciales).

En la dimensión estructural, la Ponencia no llega a un acuerdo en la autodeterminación y en la financiación, pero los partidos si muestran sus preferencias. En el primer caso, todos excepto el PSC están a favor del derecho de autodeterminación, en el segundo, el tripartito presenta una propuesta consensuada. ERC con el fin de presentar junto a sus socios una propuesta conjunta cambia su preferencia de una Hacienda única (concierto económico) a una Hacienda tributaria consorciada. Con respecto a las competencias, de nuevo el PSC es el partido que muestra discrepancia con el resto, ya que todos están a favor de que la *Generalitat* ostente mayor número de competencias exclusivas. Finalmente, en el único indicador que hay consenso por parte de todos los partidos es en el de bilateralidad; incluso el propio PSC, que en su propuesta inicial apostaba por la multilateralidad. Por tanto, aunque se refleja ciertas discrepancias entre los partidos, especialmente en PSC, en esta primera fase hay un interés por presentar propuestas conjuntas por encima de las preferencias individuales (caso de PSC y ERC). En la segunda fase donde se pueden realizar votos y enmiendas y el informe presenta un texto más elaborado y definitivo se podrá observar si las discrepancias se acentúan en mayor medida.

En cuanto a la identidad del establecedor de la agenda, si se compara los datos obtenidos en Primera Lectura con el resultado general (tabla 8) el establecedor en términos generales también es ICV-EUiA, aunque se evidencian ciertas diferencias que merecen ser explicadas.

**Tabla 8.** Comparativa (T1 y T0+T5) de los indicadores donde los partidos han visto satisfecha su preferencia.

Partidos	Primera Lectura (T1)		Resultado general (T0+T5)	
	Número	Indicador	Número	Indicador
PSC	1	Nación catalana	3	Nación catalana Autogobierno Financiación
ERC	4	Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad Competencias	1	Competencias
ICV-EUiA	5	Nación catalana Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad Competencias	4	Condición de ser catalán Bilateralidad Financiación Competencias
CIU	3	Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad	2	Derechos históricos Organización territorial
Establecedor		ICV-EUiA		ICV-EUiA

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos en la tabla 6 y tabla 7.

En Primera Lectura, el PSC es el partido que en menor medida logra instaurar su posición, únicamente mantiene su preferencia en la definición de la nación catalana; no obstante a lo largo del proceso va adquiriendo mayor protagonismo porque finalmente aumenta los indicadores en los que ve satisfechas sus preferencias (en este sentido podríamos decir que establece la agenda). Con ERC, ocurre a la inversa, en Primera Lectura es el segundo partido que más integra sus preferencias, pero con posterioridad va perdiendo posiciones. Si tenemos en cuenta que dentro del gobierno, estos dos partidos son los que presentan un discurso más contradictorio, se puede pensar a priori que la Ponencia parte de un discurso más cercano a ERC, pero a medida que va llegando a la fase final se adapta más a las preferencias constitucionales (PSC). Sin embargo de los resultados obtenidos se deduce también que los que cambian sus posiciones o preferencias son los partidos, ya que el texto aprobado en el Pleno y el que propone la Ponencia en Primera Lectura no incluyen cambios sustanciales. CIU, por su parte, se mantiene en el número de indicadores en las dos fases, pero si es cierto que con algunos cambios. Por último, ICV-EUiA en los cinco indicadores donde la Ponencia en Primera Lectura ha logrado un acuerdo, aparece como establecedor; aunque curiosamente, en el resultado general, a pesar de que también se erige como el partido que más acorde se muestra con el texto, a lo largo del proceso muestra discrepancias con la afirmación de los derechos históricos.

En la primera fase, se ha podido comprobar que las preferencias de los partidos no son estables y que durante el proceso de reforma los partidos adaptan y modifican su posición sobre un tema por cuestiones estratégicas (acuerdos necesarios entre los partidos e interés en que la votación siga adelante). Por otro lado, se ha evidenciado ciertas diferencias en el modelo de comunidad política en los partidos, más en la dimensión estructural que en la identitaria, sólo que debido a que es la primera toma de contacto y que los partidos no

puede presentar votos ni enmiendas, las posiciones y preferencias no están muy definidas y delimitadas.

### ***T2) Informe de la Ponencia: votos particulares y enmiendas***

La fase segunda incluye los votos particulares y enmiendas realizados al informe de la Ponencia en base a los trabajos de Primera Lectura. En este punto, se compara T1 con T2 para ver si los partidos se diferencian de una forma más contundente en el modelo de comunidad política y si las preferencias de los partidos cambian o se mantienen fijas. Asimismo, resulta interesante observar si los partidos que modificaron sus preferencias en Primera Lectura con respecto a los borradores iniciales (caso de ERC y PSC), en esta fase mantienen el acuerdo o vuelven a su posición inicial.

Al igual que en Primera Lectura, en el informe de la Ponencia, no hay ningún indicador donde el tripartito establezca la agenda conjuntamente, es más, en esta fase, a pesar de que presentan la misma propuesta sobre financiación, ERC decide presentar por separado un voto particular mostrando desacuerdo con sus socios de gobierno. En los borradores iniciales ya se observaba que en este sentido, ERC tenía un discurso diferente a PSC e ICV-EUiA, apostando por una Agencia Tributaria única y por un modelo de financiación similar al concierto económico vasco. De esta forma, también se comprueba que ERC cambia su preferencia con respecto a la Primera Lectura volviendo a su posición inicial. Lo mismo ocurre con el PSC en el indicador bilateralidad; en Primera Lectura está a favor de la bilateralidad, y en esta fase presenta un voto particular y una enmienda a favor de la multilateralidad.

La tabla 9 (apéndice 4) muestra el acuerdo de la Ponencia y las discrepancias de los partidos respecto a los indicadores analizados, tan sólo en el indicador sobre los derechos históricos no hay formulación de votos y enmiendas por parte de ningún partido. Este momento es crucial porque se evidencia claramente la posición de los partidos con respecto al modelo de comunidad política al poder realizar los partidos votos particulares y enmiendas al texto acordado. Las diferencias son más notorias en el modelo de organización política. En primer lugar, aparece una definición más evidente del modelo de organización territorial (estado plurinacional). CIU es el que se erige como establecedor ya que el resto de partidos presentan votos particulares incorporando sus preferencias iniciales. El derecho de autodeterminación no se incluye en el articulado, el PSC es el único partido que se muestra conforme con esta idea pero presenta un voto particular con el objeto de que la Ponencia reduzca el texto. En el indicador sobre la bilateralidad, aunque en Primera Lectura todos los partidos acuerdan incorporar este principio, en el informe de la Ponencia se especifica también el uso de mecanismos multilaterales. Por tanto, ERC que se erigía como establecedor en T1 junto con ICV-EUiA, en esta fase presenta un voto a favor de las relaciones bilaterales para garantizar la presencia de la *Generalitat* en los órganos constitucionales y en el resto de órganos generales del Estado. En cuanto a la financiación, en Primera Lectura no hubo acuerdo, pero el tripartito presentó una propuesta conjunta. En esta fase, ERC se desmarca formulando un voto particular donde pedía más suficiencia y autonomía financiera para la *Generalitat*. CIU es el partido que se muestra más

disconforme con lo consensuado proponiendo un nuevo título. Respecto a las competencias, aunque el texto de ambas fases es similar, ICV-EUiA que mostraba acuerdo en T1, en el informe de la Ponencia presenta un voto particular en la línea de concentrar la utilización del 150.2 en casos políticamente relevantes.

**Tabla 10.** Comparativa (T1 y T2) de los indicadores en donde los partidos han visto satisfecha su preferencia.

Partidos	Primera Lectura (T1)		Informe Ponencia (T2)	
	Número	Indicador	Número	Indicador
PSC	1	Nación catalana	3	Nación catalana Derechos históricos <i>Financiación</i> <sup>a</sup>
ERC	4	Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad Competencias	3	Derechos históricos Condición de ser catalán Competencias
ICV-EUIA	5	Nación catalana Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad Competencias	5	Nación catalana Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad <i>Financiación</i>
CIU	3	Derechos históricos Condición de ser catalán Bilateralidad	3	Derechos históricos Condición de ser catalán Organización territorial
Establecedor		ICV-EUIA		ICV-EUIA

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos de la tabla 8 y 10.

a) El indicador financiación aparece en cursiva porque en T1 no hubo establecedor, por tanto no permite hacer comparaciones.

Otro aspecto a resaltar es el papel que ICV-EUiA ha desempeñado. En Primera Lectura se constituía como establecedor por no posicionarse claramente en los temas tratados, pero en esta fase al tener la posibilidad de realizar votos y enmiendas y no incluirlas, denota que el partido está conforme con lo acordado y que sus preferencias están satisfechas, aunque también podría entenderse su talante mediador como una estrategia para conseguir réditos electorales aunque su modelo de comunidad política no se vea reflejado.

En definitiva, en esta fase (T2) se constata que los partidos políticos tienen un discurso diferenciado sobre el modelo de comunidad política, y que dentro de las dimensiones analizadas, los partidos muestran mayor acuerdo en la identificación con la comunidad política que en el modo en que se estructura políticamente. Por otro lado, los cambios de posición de los partidos con respecto a la Primera Lectura (T1) muestran que las preferencias de los partidos no son fijas y que en función del contexto los partidos adaptan sus preferencias.

***T3) Comisión Primera: Dictamen del proyecto o proposición de ley de la reforma del EAC***

En esta fase, en comparación con el Informe de la Ponencia (T2), se observa pocas novedades, tan solo la Comisión incluye en la disposición adicional primera el reconocimiento y actualización de los derechos históricos. En cuanto a los votos particulares y enmiendas, el PSC es el único partido que presenta nuevos votos particulares, uno en relación con la supresión de la disposición adicional primera que recoge los derechos históricos y otro referente a la supresión del apartado 2 del art. 105 sobre competencias exclusivas. Estos resultados solo modifican el indicador derechos históricos puesto que PSC aparecía como establecedor al no presentar votos ni enmiendas, el resto se mantiene igual que en T2 (Informe Ponencia) por lo que ICV-EUiA sigue siendo el establecedor de la agenda también en esta fase.

#### ***T4) Enmiendas al Dictamen de constitucionalidad del Consejo Consultivo***

El Consejo Consultivo tiene como misión realizar un dictamen de constitucionalidad al texto elaborado por la Comisión y a los votos particulares y enmiendas que se debaten en el Pleno. Hay que señalar que este dictamen difiere del anterior al no estar basado en el acuerdo de la Ponencia, sino que es un dictamen que los propios partidos solicitaron para aclarar algunas cuestiones de constitucionalidad. En términos generales, El Consejo detectó un total de 19 preceptos inconstitucionales y 39 dudosos. Los partidos presentaron un total de 93 enmiendas; en concreto, el tripartito por primera vez presentó 30 enmiendas de manera conjunta, el PSC 16, ERC 10, ICV-EUiA 14 y CiU 23.

Centrándonos en los votos y enmiendas realizados sobre los indicadores que se ha definido para el modelo de comunidad política<sup>7</sup>, en el caso de PSC e ICV-EUiA, todas las enmiendas se hacen con el fin de dejar constancia que la normativa debe apoyarse en los principios constitucionales (un total de tres en ambos partidos). Las enmiendas de ERC tratan de enfatizar el poder de Cataluña como nación, los derechos históricos, la ampliación de competencias y la mejora de la financiación (cuatro enmiendas). CIU a pesar de ser el partido que más enmiendas realiza en un conjunto, sólo recoge dos enmiendas al modelo de comunidad política: una al título VI sobre financiación y otra sobre la delegación de competencias a través del artículo 150.2.

Estas enmiendas presentadas coinciden en gran medida con las posiciones maximalistas de los partidos; por tanto, aunque los partidos durante el proceso hayan cedido en algunas cuestiones por motivos pragmáticos, en la fase final vuelven a mostrar sus preferencias y sobre todo sus discrepancias con lo establecido. Esta idea se refleja claramente en el discurso de Miquel Iceta (PSC) sobre financiación y la respuesta que recibe por parte de Francesc Homs (CIU).

“A nosotros nos hubiera gustado que el blindaje del sistema de financiación consistiera en la inclusión de un precepto que dijera: La financiación de la Generalitat se regula por el presente Estatuto y, de acuerdo con él, por la Ley orgánica prevista en el art. 157 de la CE (...) es la

---

<sup>7</sup> Las enmiendas del tripartito no hacen alusión expresa al modelo de comunidad política, aunque paradójicamente los partidos por separado si realizan enmiendas.

manera elegante de decir que la LOFCA es una buena ley sin que nadie se eche las manos a la cabeza” (Miquel Iceta. Diario de sesiones, nº 53).

“Bueno, buenas noches y buena hora. Déjenme que empiece ... Miquel (...), cuando te oía- permite- que me dirija personalmente y de «tú», hoy, que es un día un poco especial, desde aquí en el hemiciclo ... Suerte que cuando te sentía ..., tengo la certeza de que el saco lo tenemos y bien atado, eh?, porque he llegado a la conclusión, quizás debe ser la misma, que hay dos modelos, no?, lo acordado y lo que acabas de explicar, ¿no? A saber, no? (...)” (Francesc Homs, Diario de sesiones, nº 53).

Por último, esta fase permite que PSC e ICV-EUiA, más cercanos a respetar los principios de la Carta Magna, se conviertan en potenciales establecedores por encima de ERC y CIU. Finalmente, ICV-EUiA se constituye como establecedor, porque PSC muestra un mayor desacuerdo con el texto articulado.

#### 4. Conclusiones

Esta investigación ha alcanzado dos objetivos fundamentales: analizar y definir qué modelo de comunidad política expresan los partidos en la reforma del EAC y cuál de ellos se instaura; y por otro, contrastar si el caso catalán ratifica la teoría de jugadores con veto de Tsebelis (2006) sobre quién establece la agenda en los Parlamentos. Para ello, se han distinguido cuatro hipótesis que encuentran respaldo en los datos aportados.

La primera de ellas, parte de la idea de que independientemente de que se logre llegar a un acuerdo, los partidos muestran sus discrepancias e intentan satisfacer sus preferencias en la medida de lo posible. Estas diferencias se encuentran en todas las fases analizadas, especialmente en la T2 (informe de la Ponencia) donde los partidos exponen claramente a través de los votos particulares y las enmiendas sus posicionamientos. Las discrepancias entre los partidos se visualizan con mayor claridad en la dimensión estructural que en la identitaria. Destacar cómo en la dimensión estructural, aunque los partidos expresan discursos diferenciados, el PSC es el partido que menos desea cambiar el *statu quo* anterior (Estatuto de 1979).

En cuanto a la segunda hipótesis se ha comprobado, especialmente en el apartado que se desarrollan las fases por separado, que los partidos durante el proceso de reforma adaptan o modifican sus preferencias; aunque, en la mayoría de los casos, a pesar de que se produce un cambio en la posición del partido, finalmente éstos vuelven a su preferencia inicial, lo que indica que dicho cambio se debe a una cuestión estratégica. El PSC y ERC son los dos partidos que más han modificado su preferencia de una fase a otra, aunque todos los partidos han cambiado su posición en algún momento. Quizás CIU, al estar en la oposición es el partido que menos cambio ha evidenciado en su discurso. En cambio el resto de partidos, al formar conjuntamente una coalición de gobierno, los cambios de preferencias ante determinadas cuestiones se deben en gran medida al interés en llegar a un acuerdo para aprobar la reforma, aunque como se ha expresado en líneas anteriores, los partidos vuelven en la etapa final a marcar su posición inicial.

La tercera hipótesis pone a prueba la afirmación de Tsebelis (2006) de que en los sistemas parlamentarios el gobierno (en su conjunto) es quién establece la agenda. En este caso, los resultados se apartan del supuesto de Tsebelis y se percibe claramente que el tripartito no logra imponer su preferencia en ninguno de los casos, es más, la mayoría de votos particulares y enmiendas la presentan los partidos por separado y con diferencias notables, especialmente entre PSC y ERC.

Paradójicamente, ICV-EUiA, el partido que se convierte en establecedor, es el que menos se adecua al perfil que a priori establecían las investigaciones (Tsebelis, 2006; Orte y Wilson, 2009), y que menos probabilidades tiene de que su preferencia salga adelante por el número de escaños que obtiene en el Parlamento. Sin embargo, el papel de ICV-EUiA de partido “bisagra” entre los socios del gobierno y su carácter mediador al compartir preferencias con todos los partidos (posición centrada en términos de Tsebelis), han hecho que, durante el proceso de reforma del EAC, sea el jugador con veto que más acuerdo ha mostrado con el texto aprobado y que menor número de votos particulares y enmiendas ha realizado. Desde un punto de vista de estrategias partidistas, se puede pensar que ICV-EUiA ha sacrificado su discurso político mostrando afinidad con lo acordado a cambio de la visibilidad continua y la participación en el gobierno autonómico. Además, la posición de ICV-EUiA tampoco afectaría a su electorado más fiel puesto que es un partido que siempre se ha caracterizado por la defensa de los derechos sociales más que por cuestiones territoriales e identitarias. De hecho, tal como señala Orte y Wilson (2009) ICV-EUiA, optó por un papel mediador entre ERC y PSC, cuando pudo convertirse en un jugador con veto influyente junto con ERC.

La cuarta hipótesis planteada está en relación con la anterior. Se ha corroborado que el establecedor no es una figura axiomática y exclusiva, es decir, que ningún partido en solitario determina el modelo de comunidad política y que en función de los temas (indicadores), el establecedor puede ser diferente e incluso pueden coexistir varios establecedores en un mismo momento. Además, este estudio añade como novedad el cuestionamiento de que el establecedor deba ser el partido que de forma visible y proactiva impone su preferencia o presenta propuestas de “tómalo o déjalo”, y abre la puerta a pensar que el establecedor de la agenda también puede ser el jugador que más conforme se muestre con el conjunto ganador del *statu quo*.

Finalmente, es pertinente indicar que los datos no son extrapolables al conjunto del texto aprobado en el Pleno, es decir, sólo se puede verificar estos supuestos para los artículos y textos vinculados directamente con el modelo de comunidad política. Esto quiere decir, que el establecedor de la agenda que se especifica en este estudio no tienen por qué ser el mismo que si se analizara todo el proceso completo, a pesar de que prácticamente las cuestiones fundamentales por las que se lleva a cabo la reforma del EAC están recogidas aquí. Con todo, la forma de operacionalizar las variables si pueden ir más allá de las observaciones específicas que se han recogido y aplicarse a otros casos de estudio.

#### 4. Bibliografía

- BLANK, T. (2003) “Determinants of national identity in East and West Germany: An empirical comparison of theories on the significance of Authoritarianism, Anomie, and General Self- Esteem”, *Political Psychology*, 24 (2): 259-288.
- DEKKER, H., D. MALOVÁ y S. HOOGENDOORN (2003) “Nationalism and its explanations”, *Political Psychology*, 24 (2): 345-376.
- EASTON, D. (1965) *A system analysis of political life*, New York: Wiley.
- LIPPMANN, W. (2003) *La opinión pública*, Madrid: Langre.
- LÓPEZ LARA, A. F. (2011) “Control de la agenda en los Congresos Estatales”, *Cuadernos de Trabajo*, Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.
- MEGUID, B.M. (2005) “Competition between unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success”, *American Political Science Review*, 99 (3): 347-359.
- MUÑOZ MENDOZA, J. (2012) *La construcción política de la identidad española: ¿del nacionalcatolicismo al patriotismo democrático?* Madrid, Centro de Investigación Sociológicas.
- ORTE, A. y WILSON, A. (2009) “Multi-level Coalitions and Statute Reform in Spain”. *Regional & Federal Studies*, 19 (3): 415-436.
- PELIZZO, R. y MAIR, P. (2003) “Party positions or party direction? An analysis of Party Manifesto Data”, *West European Politics*, 26 (2): 67-89.
- SCHUMACHER, G., VIS, B. y DE VRIES, C.E. (2010) “Why Political Parties Change Their Position: Institutional Conditions and Environmental Incentives”. Paper presentad para *Politicoogenetmaal, te Leuven*, pp. 1-25.
- STROM, K. (1990) “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”. *American Journal of Political Science*, 34 (2): 565-598.
- TORNOS MAS, J. (2007) *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*. Barcelona, Iustel.
- TSEBELIS, G. (2006) *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Traducción de José Manuel Salazar. México, D. F, Fondo de Cultura Económica.

**APÉNDICE 1: Tabla 1.** Operacionalización de la variable dependiente: cambio en el modelo de comunidad política.

Dimensiones	Indicadores	Traducción en los textos analizados	Localización en el articulado <sup>a</sup>
Identitaria: Sentimiento de comunidad política	<b>Concepto de nación catalana</b>	- Afirmación de que Cataluña es una nación o posee una identidad propia y singular.	- Art. 1 del título preliminar y preámbulo.
	<b>Afirmación de los derechos históricos</b>	- Afirmación de que la comunidad política se basa en la existencia de derechos históricos entendidos como aspiraciones y reivindicaciones apoyadas en el pasado.	- Art. 5 del título preliminar y disposición adicional primera.
	<b>Condición para ser catalán</b>	- Definición de los criterios de pertenencia a la comunidad política. Requisitos para ser reconocidos como catalán y derechos políticos adquiridos.	- Art. 7 del título preliminar.
Estructural: modelo de organización política	<b>Autodeterminación</b>	- Aceptación del derecho de Cataluña a decidir sobre su estatus político contemplando la autodeterminación (soberanía reside en la nación catalana y no en el Estado español).	- Propuestas iniciales, votos particulares y preámbulo.
	<b>Bilateralidad</b>	- Características de las relaciones del Estado con la <i>Generalitat</i> , fundamentadas en la bilateralidad. Condición de la <i>Generalitat</i> como administración estatal ordinaria.	- Art. 3 del título preliminar, art. 176 y art. 186. - Art. 71 y disposición adicional sexta
	<b>Financiación</b>	- Autonomía tributaria: Agencia tributaria consorciada o Agencia única. - Papel de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA). - Aceptación o no de los mecanismos de solidaridad interterritorial	- Título VI: Financiación, art. 204, art. 205, disposición final primera y tercera.
	<b>Competencias</b>	- Papel de la <i>Generalitat</i> en las competencias exclusivas y compartidas - Términos de la transferencia o delegación del artículo 150.2 C.E.	- Art. 110 y 111 del título IV: competencias.
	<b>Tipo de organización territorial</b>	- Explicitación de un modelo de organización territorial diferente al estado plurinacional (federal, confederal, independiente).	- Propuestas iniciales, votos particulares y debate pleno.

Fuente: Elaboración propia.

a) Para facilitar la localización de los indicadores en el articulado, se ha reseñado en relación con el texto finalmente aprobado en el Pleno. Sin embargo, en algunos casos, el número del artículo no coincide en todo el proceso. Por ejemplo, los artículos 176 y 186 sobre las relaciones bilaterales, en la fase de la ponencia (I2) son los art. 170 y 180 respectivamente.

**APÉNDICE 2: Tabla 6.** Preferencias de los partidos en el proceso de reforma del EAC y porcentajes de acuerdo <sup>a</sup> en términos generales (T0 y T5).

	Indicador	PSC	ERC	ICV-EUiA	CIU	Establecedor <sup>b</sup>	
D1: sentimiento de comunidad política	Nación catalana	Constitucional 100%	étnica 90%	solidaria 100%	étnica 90%	Constitucional PSC PSC e ICV-EUiA	PSC
	Derechos históricos	<i>desacuerdo</i> <sup>c</sup> 60%	afirmación 80%	<i>desacuerdo</i> 60%	afirmación 90%	Afirmación ERC y CIU CIU	CIU
	Condición ser catalán	<i>desacuerdo</i> 70%	Nacidos en Cataluña o los nacidos de padre o madre catalanes. También los de otros territorios del estado español que tengan vecindad administrativa (voluntariedad) 100%	<i>acuerdo</i> 100%	Residen en Cataluña o miembros de la comunidad catalana en el exterior 100%	Ciudadanos del Estado que tienen vecindad administrativa en Cataluña. ICV-EUiA se muestra conforme ERC, ICV-EUiA y CIU	ICV-EUiA
	<b>Media D1</b>	<b>76,6%</b>	<b>90%</b>	<b>86,6%</b>	<b>93,3%</b>	<b>CIU</b>	
D2: modelo de organización política	Autodeterminación	Autogobierno 90%	Autodeterminación 70%	Autodeterminación 90%	Autodeterminación 90%	Autogobierno PSC PSC <sup>d</sup>	PSC
	Bilateralidad	<i>desacuerdo</i> 10%	<i>desacuerdo</i> 90%	Generalitat como administración única 100%	Comisión bilateral. Generalitat administración estatal (única) 50%	Comisión bilateral. Generalitat administración estatal. CIU, en menor medida ICV-EUiA ICV-EUiA	ICV-EUiA
	Financiación	Agencia tributaria consorciada	Agencia tributaria única concierto económico	Agencia tributaria consorciada	Agencia tributaria única concierto económico	Agencia tributaria consorciada PSC e ICV-EUiA	PSC e ICV-EUiA

Indicador	PSC	ERC	ICV-EUiA	CIU	Establecedor <sup>b</sup>	
	100%	50%	100%	0%	PSC e ICV-EUiA	
Competencias	<i>desacuerdo</i>	Competencias exclusivas	Competencias exclusivas	Competencias exclusivas	Competencias exclusivas ERC, ICV-EUiA y CIU	ERC e ICV-EUiA
	40%	50%	50%	30%	ERC e ICV-EUiA-EUiA	
Organización territorial	Estado federal y plurinacional	Cataluña como Estado Libre, asociado al Reino de España	Estado federal y plurinacional	Estado plurinacional	Estado plurinacional CIU	CIU
	90%	90%	90%	100%	CIU	
<b>Media D2</b>	<b>66%</b>	<b>70%</b>	<b>86%</b>	<b>54%</b>	<b>ICV-EUiA</b>	
<b>Media D1+D2</b>	<b>71,3%</b>	<b>80%</b>	<b>86,3%</b>	<b>73,75%</b>	<b>ICV-EUiA</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de de BOPC, nº 223 de 30 de septiembre de 2005, BOPC, nº 224 de 3 de octubre de 2005 y Tornos (2007).

- a) Se ha calculado un índice que indica el acuerdo o desacuerdo con el modelo de comunidad política, siendo 100% máximo acuerdo y 0% mínimo acuerdo. Cuando el partido no realiza ningún voto ni enmienda se ha puntuado con un 100%. Por cada voto particular se ha restado un 10% y por cada enmienda un 20%. Estos porcentajes se deben a que un voto particular, a pesar de que es semejante a una enmienda, supone un menor desacuerdo porque se realiza al comienzo, y a posteriori no va seguido de una enmienda. En algunos casos, cuando los partidos realizan muchos votos y enmiendas el resultado de la operación es negativo. No obstante, se le ha otorgado la puntuación de 0% por entender que esta cifra significa total desacuerdo.
- b) En cada indicador aparecen dos medidas, que combinadas, nos ayudan a determinar la identidad del establecedor de la agenda. El primer indicador (cualitativo) compara el parecido entre las preferencias iniciales de los partidos con el texto aprobado. El segundo (cuantitativo), mide el desacuerdo en función de los votos particulares y enmiendas que los partidos realizan. Finalmente en función de ambos datos obtenidos se ha resuelto un establecedor conjunto para cada indicador.
- c) En las propuestas iniciales, algunos partidos no presentan discurso en todos los indicadores analizados. En los casos en los que esto ocurre se ha tomado como referencia la primera vez que el partido manifiesta un discurso al respecto. Con el objeto de identificarlos y diferenciarlos del primer caso, sólo se ha especificado si está *de acuerdo* o en *desacuerdo*.
- d) En este caso, a pesar de que todos los partidos realizan votos particulares (ERC, también una enmienda), si se analiza el contenido del voto, tan sólo PSC no está de acuerdo con la autodeterminación y está a favor del autogobierno. Finalmente se ha decidido otorgar al PSC el papel de establecedor ya que todas las alusiones en el articulado son sobre autogobierno.

**APÉNDICE 3: Tabla 7.** Acuerdo de la Ponencia en Primera Lectura (T1).

	Indicador <sup>a</sup>	Acuerdo Ponencia	Establecedor <sup>b</sup>
<b>D1: identitaria</b>	Nación catalana	Cataluña es una nación que ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.	<b>PSC</b> <i>ICV-EUiA muestra acuerdo</i>
	Derechos históricos	El autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán que el presente Estatuto incorpora y actualiza	<i>ERC, CIU e ICV-EUiA muestra acuerdo</i>
	Condición de ser catalán	1. Gozan de la condición política de catalanes los ciudadanos del Estado que tienen vecindad administrativa en Cataluña (...) 2. (...) y los ciudadanos del Estado residentes en el extranjero (...).	<i>ERC, CIU e ICV-EUiA muestran acuerdo</i>
<b>D2: estructural</b>	Autodeterminación	No hay acuerdo por parte de la Ponencia, aunque los partidos manifiestan sus preferencias. ERC, CIU e ICV-EUiA están a favor del principio de autodeterminación y PSC se muestra en desacuerdo.	No hay establecedor
	Bilateralidad	Todos los partidos convienen en incorporar el principio de "bilateralidad", pero CIU propone incluir un texto adicional (El PSC cede en su preferencia)	<i>ERC e ICV-EUiA muestran acuerdo</i>
		Art. 3(bis) Administración única La Administración de la Generalitat asume la condición de administración ordinaria en el territorio de Cataluña. A tal efecto, le son transferidas todas las funciones ejecutivas que el Estado desarrolla mediante sus órganos territoriales situados en Cataluña. (Todos los partidos excepto el PSC están de acuerdo).	
	Financiación	No hay acuerdo, aunque hay una propuesta consensuada por el tripartito. CIU cree que la propuesta es insuficiente sobre todo por la apuesta de una Agencia consorciada con el Estado.	No hay establecedor
	Competencias	Artículo 1. Competencias exclusivas 1. Las competencias atribuidas a la Generalitat en este Estatuto tienen el carácter de exclusivas, salvo en los casos en que se indique lo contrario en el mismo Estatuto. 2. En el ámbito de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalitat de manera íntegra y excluyente la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ejercicio de estas competencias la Generalitat puede establecer las políticas propias o, cuando así lo decida libremente, la fijación de políticas comunes con otras comunidades autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo establecido en el título VI del Estatuto (...).  Artículo 2. Competencias compartidas	<b>ERC, ICV-EUiA y CIU</b>

Indicador <sup>a</sup>	Acuerdo Ponencia	Establecedor <sup>b</sup>
	1. En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado corresponde a la Generalitat la potestad legislativa, la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, salvo en los casos expresamente establecidos en este Estatuto. En el ejercicio de estas competencias la Generalitat puede establecer políticas propias o, cuando así lo decida libremente, la fijación de políticas comunes de acuerdo con lo establecido en el título VI, en el marco de los principios, objetivos, estándares mínimos o normas que en cada caso determine el Estado. La Generalitat participa en el establecimiento de estos principios, objetivos, estándares mínimos o normas de acuerdo con lo establecido en el capítulo III del título VI (...)	
Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Primera Lectura en <a href="http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_1a.pdf">http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_1a.pdf</a> .		
a) No se ha incluido en esta fase el indicador organización territorial al no discutirse el tema en Primera Lectura. b) Para determinar la figura del establecedor se ha tenido en cuenta si la Ponencia muestra la preferencia de algún partido claramente (negrita) o bien, si el partido no incluye ninguna propuesta alternativa al texto acordado ( <i>cursiva</i> ). Hay que añadir que en algunos indicadores no se ha llegado a un acuerdo entre la Ponencia retomándose, posteriormente, el tema en Segunda Lectura.		

**APÉNDICE 4: Tabla 9.** Informe de la Ponencia: votos particulares y enmiendas realizadas por los partidos (T2).

	Indicador	Localización en el articulado del Informe Ponencia	Votos particulares	Enmiendas	Recomendación Ponencia	Establecedor
D1: identitaria	Nación catalana	Art. 1. 1. Cataluña es una nación. 2. Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.	ERC y CIU	No	No	PSC e ICV-EUiA
	Derechos históricos	Art. 5. El autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, que este Estatuto incorpora y actualiza	No	No	No	PSC, ERC, ICV-EUiA y CIU
	Condición de ser catalán	Art.11: 1. Gozan de la condición política de catalanes los ciudadanos del Estado que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes.	PSC	PSC: nº 36, modificación (Estado español)	No	ERC, ICV-EUiA y CIU.
D2: estructural	Autodeterminación	A lo largo del texto se alude todo el tiempo al autogobierno. No hay referencias a la autodeterminación o derecho a decidir.	PSC, ERC, ICV-EUiA y CIU	ERC: nº 691, adición al preámbulo (autodeterminación)	No	No hay establecedor
	Bilateralidad	Art. 3 1. Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el principio de plurinacionalidad del Estado y por el principio de bilateralidad, sin perjuicio del uso de mecanismos multilaterales.	PSC, ERC y CIU	Art. 3- CIU: nº 8 (modificación), nº 10 (adición )	Art. 3- Recomienda la enmienda nº 8 de CIU.	ICV-EUiA
		Art. 170. Mecanismos multilaterales. Art. 180. Participación de la Generalitat en la		Art. 170- PSC: nº 554 (modificación) Art. 180- PSC: nº 568 (supresión del apartado 1), nº 569 (modificación del apartado 4). CIU: nº 568B (supresión apartado 2), nº 568T (supresión apartado 3).	Art. 170- No realiza recomendación Art. 180- Recomienda las enmiendas nº 568 y 569 de PSC Art. 109- Recomienda que art. Pase a una disposición adicional	

Indicador	Localización en el articulado del Informe Ponencia	Votos particulares	Enmiendas	Recomendación Ponencia	Establecedor
	formación de las posiciones del Estado.  Art. 109: La Generalitat pasa a ser la Administración ordinaria del Estado en Cataluña.		Art. 109- PSC: nº 361 (supresión).		
Financiación	Título VI: La financiación.  Disposición final primera: Sistema de financiación de la Generalitat.  Disposición final tercera: Agencia Tributaria.	ERC y CIU	Título VI- CIU, nº 598 (supresión), nº 599 (adición nuevo título), desde nº 600 hasta la nº 614 (enmiendas de adición a los capítulos y artículos dentro del título VI).  Disposición final primera- CIU, nº 677 (supresión).  Disposición final Tercera- CIU, nº 681 (supresión).	Todos los grupos conviene reproducir los tres documentos presentados (tripartito, CIU y PP).	PSC e ICV-EUiA
Competencias	Art. 105. Competencias excluyentes.  Art. 106. Competencias compartidas.	PSC, ERC, ICV-EUiA y CIU	Art. 105- ERC, nº 349 (modificación); ICV-EUiA, nº 348 (adición); CIU, nº 351 (modificación) y nº 352 (adición).  Art. 106- PSC, nº 356 (modificación).	Art. 105- Recomienda la enmienda nº 349 de ERC y nº 352 de CIU.  Art. 106- Recomienda la adopción de una enmienda técnica.	ERC <sup>a</sup>
Organización territorial	A lo largo de todo el texto se menciona la idea de un Estado español plurinacional	PSC, ERC e ICV-EUiA	No	No	CIU
<b>Establecedor</b>					<b>ICV-EUiA</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de BOPC, nº 208, de 11 de julio de 2005.

a) En este indicador ERC se ha estimado como establecedor porque a pesar de que realiza una enmienda, la Ponencia acuerda incluirla en el texto. En el caso de CIU, la Ponencia también incluye una enmienda de las que el partido presenta (adición), pero la otra enmienda presentada de modificación no logra ser incorporada.

