

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



EL MIRATGE DE L'AUTOGOVERN

EL SISTEMA AUTONÒMIC EN PERSPECTIVA COMPARADA

TONI RODON

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



EL MIRATGE DE L'AUTOGOVERN

EL SISTEMA AUTONÒMIC EN PERSPECTIVA COMPARADA

DESEMBRE 2015

EL MIRATGE DE L'AUTOGOVERN

EL SISTEMA AUTONÒMIC EN PERSPECTIVA COMPARADA

TONI RODON

Investigador postdoctoral Beatriu de Pinós a la Stanford University

SUMARI

	PRÒLEG. L'OBLIGADA DESCONEXIÓ DELS MITES: EL CAS DE L'AUTOGOVERN CATALÀ	
	Josep Maria Reniu	9
1	INTRODUCCIÓ	13
2	DESCENTRALITZAR O NO DESCENTRALITZAR: QUINA ÉS LA QÜESTIÓ?	17
3	MODELS DE DESCENTRALITZACIÓ	23
4	L'ESTAT MÉS DESCENTRALITZAT DEL MÓN?	33
5	LA LEGALITZACIÓ DEL DRET A LA SECESSIÓ	57
6	ELS PAÏSOS CATALANS I L'ESTAT DE LES AUTONOMIES	61
7	EL PODER AUTONÒMIC EN PERSPECTIVA	71
8	CONCLUSIONS	87

ANNEX	93
REFERÈNCIES	105

REGIONAL

omes REGIONAL AUTHORITIES

LÄNDER

województwo

županije

metohija

PRÒLEG

critos

RÉGION

chantun

toni

vojvodina

okruzi

APSKRITY

ri

PROVINCES

qark

landsdel

kraj

megye

REGIUNILE

unitats autònomes

REGIONS

L'OBLIGADA DESCONSTRUCCIÓ DELS MITES: EL CAS DE L'AUTOGOVERN CATALÀ

Tots els processos de transició de règims dictatorials a la democràcia incorporen la generació d'un conjunt de mites fundacionals que, entre d'altres objectius, persegueixen facilitar la consolidació dels nous actors, institucions i procediments democràtics. En el cas de l'Estat espanyol –i sense cap interès de ser exhaustiu– podem identificar-ne alguns al voltant del relat inicial de les negociacions sobre el canvi de règim així com també en la configuració del sistema polític espanyol. A tall d'exemple es pot fer esment del mite d'Adolfo Suárez com el gran visionari de la transició, que gràcies a la seva clara i decidida aposta per la democràcia es va fer possible que l'edifici polític, militar, judicial, econòmic i social del franquisme acceptés de bon grat la seva auto-immolació, obviant-ne però els motius reals i de fons. O també, la construcció del mite –o el relat, que diríem avui en dia– d'un monarca que, com si fos un *pater familias*, defensa i es manté ferm en l'aposta democràtica davant l'intent de cop d'estat del 23F, dissimulant-ne, però de manera acrítica, l'origen de la restauració de la dinastia borbònica per part del mateix dictador.

És a dir, més enllà de la constatació que tot procés necessita d'un –o varis– relats que li donin forma i que en facilitin l'adhesió per part de la ciutadania, el cert és que en el cas de l'Estat espanyol aquests relats han pretès inclús d'esdevenir

solidificacions argumentals. La reiterada repetició dels mites originaris i l'absència de revisió i autocrítica han obtingut, en la majoria dels casos, la percepció que «les coses han estat així» i que, per tant, no calia fer cap escrutini de la validesa o no de les seves afirmacions. Qüestionar la nul·la proporcionalitat del sistema electoral espanyol o l'ineficac i ineficient finançament autonòmic eren crítiques qualificades poc menys que d'heretgies per part de l'elit política, mediàtica i, fins i tot, acadèmica.

Un d'aquests mites que s'ha repetit de manera sistemàtica en els darrers anys com si fos un *mantra* màgic ha estat el del nivell de l'autogovern de Catalunya. S'ha dit, per activa i per passiva, que l'Estat espanyol era el millor exemple d'un estat descentralitzat on les diferents zones del territori –les Comunitats Autònomes– gaudien d'uns nivells d'autogovern a anys llum dels que molts estats federals «oferien» a les entitats que en formen part. El mite, doncs, es construïa tot situant l'Estat espanyol com un prodigi de descentralització política harmònica i referent de molts dels processos de transició a la democràcia a l'Amèrica Llatina o a l'Est d'Europa de finals del segle passat. Així, les parts integrants de l'Estat espanyol, no només gaudien de l'esmentada descentralització, sinó que podien vantar-se de tenir uns nivells d'autogovern inimaginables a la resta de les democràcies consolidades. D'aquesta manera, era impensable que cap d'elles, i molt menys Catalunya, pogués aixecar la veu per a reclamar cap tipus de millora atès que, a excepció del nucli dur de la sobirania, les Comunitats Autònomes ja disposaven de tot el poder que era possible transferir. No calia, per tant, ni era ben vist, que des de Catalunya es formulessin «esmenes» a aquest relat en forma de demandes d'un millor encaix polític en el conjunt de l'estat, de respecte pels nostres trets identitaris, de millor finançament per a garantir el nivell de benestar de la ciutadania o de participació en la presa de decisions d'àmbit europeu amb una incidència directa sobre el principat.

L'argument que cada cop ha acompanyat a aquestes demandes, fetes tant des de les institucions catalanes com en el si de les institucions estatals i per part dels diferents partits i governs catalans, ha estat sempre el mateix: com pot ser que aquests catalans demanin més si tenen el nivell més elevat possible i imaginable d'autogovern? Doncs bé, no és així. No és cert ni ho ha estat mai. I tothom n'és conscient, però no n'hi ha prou amb denunciar la fal·làcia artificiosa del relat. Cal aportar-hi arguments sòlids, contrastats, consistents, que posin sobre la taula la veritable imatge de quin és el truc que s'amaga darrere del joc de mans. I aquesta és la tasca que en Toni Rodon ha afrontat amb l'elaboració de l'informe que teniu a les mans. La sistemàtica revisió dels diferents mecanismes d'avaluació dels processos de descentralització política i dels nivells d'autogovern dels territoris integrants d'estats descentralitzats, dibuixa clarament i nítida una imatge que desconstrueix amb precisió de cirurgià el mite de l'autogovern català.

No només es desfà l'argumentari que ha presentat l'Estat espanyol com el model d'estat descentralitzat per excel·lència, sinó que s'evidencia que ni en l'àmbit territorial, ni en l'àmbit econòmic, ni en l'àmbit cultural,

ni en l'àmbit del reconeixement nacional es pot parlar d'un veritable autogovern català homologable a altres nacions sense estat com el Quebec o Escòcia, per esmentar les més properes al nostre imaginari col·lectiu. Malgrat l'existència d'alguns elements que, degudament potenciats des del govern de l'Estat espanyol, haguessin pogut aprofundir veritablement en l'assoliment d'un nivell acceptable d'autogovern per a Catalunya, la praxi política ens ha mostrat que aquest mai no ha estat un objectiu en l'agenda de les elits de l'estat. Ans al contrari, emparats en el relat de (inclús!) l'excessiu autogovern català, actualment estem assistint a una decidida recentralització sota el nou relat de fer efectiva la igualtat entre tots els ciutadans de l'Estat espanyol.

No cal dir, però, que aquest relat mitificat de l'autogovern català ja no té cap vigència en una societat, la catalana, que fa temps que és conscient que el seu camí passa per millorar efectivament les seves condicions de vida i que això al seu torn passa –ara sí– per assolir com a nou estat el veritable nivell d'autogovern que ens mereixem. I una pista excel·lent de per on hem d'orientar els nostres objectius ens la dona aquest magnífic treball de Toni Rodon, tot desconstruint el mite de l'autogovern de Catalunya.

Josep Maria Reniu

Professor de Ciència Política de la UB

i membre del Consell Assessor per a la Transició Nacional

un **REGIONE** AP

s autònomes REGIONAL AUTH

sdel **LÄNDER** woi

1

INTRODUCCIÓ

Arran d'una pregunta sobre el procés independentista a Catalunya, el 16 de setembre de l'any 2015, en una entrevista a TVE, la ministra de Foment, Anna Pastor, va assegurar que *«la separació [entre Catalunya i Espanya] no porta a cap lloc; tenim el país més descentralitzat del món»*.¹ En aquesta mateixa línia, en el debat electoral celebrat a TV3 abans de les eleccions del 27S del mateix any, la candidata de Ciutadans, Inés Arrimadas, també va suggerir que Catalunya gaudia d'una autonomia molt àmplia, *«de les més grans que hi ha»*. Declaracions com aquestes són habituals entre els polítics espanyols: la vicepresidenta del govern, Soraya Sáez de Santamaría, va afirmar el desembre del 2014 en un miting que *«Espanya és el país més descentralitzat i Catalunya té més autogovern que mai en la seva història»*.² De fet, ja el 1998 (26 de setembre), en una entrevista a *El País*, l'aleshores ministre d'Administracions Públiques i actual president del govern espanyol, Mariano Rajoy, va assegurar que *«Espanya és el país més descentralitzat d'Europa»*.³

Fa anys que l'autogovern de Catalunya és al centre del debat polític. És habitual sentir en el debat polític és habitual sentir, en boca dels partits que són contraris a que Catalunya esdevingui un estat propi, que Catalunya ja disposa d'un autogo-

1 www.rtve.es/alacarta/videos/los-desayunos-de-tve/entrevista-desayunos-pastor-160915/3285960/>

2 www.youtube.com/watch?v=23ySee1hUwc

3 http://elpais.com/diario/1998/09/26/espana/906760820_850215.html

vern elevat, dels més alts del nostre entorn. De fet, com les declaracions anteriors mostren, s'afirma tot sovint que no només Catalunya disposa d'un autogovern generós sinó que es tracta dels més elevats que existeixen en perspectiva comparada i que, per tant, l'Estat espanyol és un dels estats més descentralitzats del món.

Aquest discurs s'erigeix en contraposició amb el dels partits que denuncien la manca de capacitat de les institucions catalanes per actuar lliurement en diversos àmbits. Així mateix, critiquen el creixent procés de recentralització que fa temps que s'està produint, en especial quan el Partit Popular és al govern de l'Estat, però també quan han governat els socialistes (la LOAPA en seria el paradigma). En aquesta mateixa línia, a l'abril del 2014 la Generalitat de Catalunya –l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern– va presentar un informe en què analitzava l'agenda recentralitzadora del govern espanyol. L'informe conclouia que més d'un terç de les 120 lleis o normes dictades pel govern de Rajoy, fins al moment, limiten o eliminen competències pròpies consolidades.

Davant d'aquest doble discurs públic, es plantegen diverses preguntes rellevants. Té Catalunya més o menys autogovern que les regions d'altres països descentralitzats? I el País Valencià o les Illes Balears? En quina posició del rànquing se situa el nostre país en comparació amb la resta de regions del món? L'Estatut d'Autonomia atorga a les institucions catalanes una capacitat d'actuació superior a qualsevol altra regió, unitat federal, departament o província de qualsevol altre estat?

L'estudi que teniu a les mans pretén respondre a aquesta qüestió. Ja fa dècades que els processos de descentralització han deixat de ser *rara avis* al món. Multitud d'estats d'arreu del món han decidit cedir poder des de les instàncies centrals fins a les unitats subestats, en un procés que ha adoptat diverses formes segons les circumstàncies. Per tant, hi ha una àmplia varietat de regions amb les quals Catalunya, el País Valencià o les Illes Balears es poden comparar.

Aquest estudi adopta una posició estrictament empírica. Parteix de diversos indicadors molt habituals en ciència política construïts per investigadors de diversos països i períodes. Es tracta d'índexs de referència en múltiples àmbits acadèmics, com la política comparada, el federalisme fiscal o el disseny institucional. Més en concret, aquest treball està dividit en tres parts. En una primera part, i després d'unes apreciacions conceptuals, aquest informe analitza els motius que condueixen els estats a descentralitzar-se i repassa els diferents models de descentralització política, administrativa o fiscal que es poden adoptar. En una segona part, s'analitzen els indicadors de descentralització a nivell estatal per situar l'Estat espanyol en perspectiva comparada. L'objectiu és saber si Espanya és un dels estats més descentralitzats del món o, en general, comèixer quina posició relativa ocupa. Finalment, i després d'un repàs del model autonòmic espanyol, s'examina l'índex d'autoritat regional. Aquest índex contempla l'autogovern i el govern compartit de diferents regions del món. De nou, es focalitza l'atenció en el cas català i se'l compara amb la resta de països descentralitzats.

States

NTA

tohija

landsdel

kantoni

PROVINCES

distritos

vojvodina

okruzi

župa

RÉ

2

DESCENTRALITZAR O NO DESCENTRALITZAR: QUINA ÉS LA QÜESTIÓ?

Cedir poder a entitats subestatal no és una moda de pocs països, sinó que multitud d'estats, de tradició, història, mida i població diversa han decidit crear una forma o altra de descentralització política. Des que Europa va deixar enrere el model unitarista d'arrel francesa –un sol govern concentrat en un únic punt geogràfic– diferents estats han acabat adoptant diferents models de descentralització territorial. Avui en dia, amb menor o major grau, la majoria de democràcies liberals han optat –o consolidat– algun tipus de descentralització territorial.

De fet, tal com reconeixen diverses institucions internacionals –com l'ONU, el Banc Mundial o l'OCDE– la descentralització territorial ha esdevingut essencial per a la consolidació de processos de democratització (Frey and Luechinger, 2004; Goldfrank, 2007; Heller et al., 2007; Zhou, 2009). En democràcies consolidades, es considera que la descentralització territorial millora la qualitat de les decisions preses, atès que estableix uns pesos i contrapesos de poder que acaben tenint rendiments positius en les decisions que es prenen (Treisman, 2007).

Abans d'entrar en per què els països descentralitzen –o adopten un model concret–, convé esclarir certs conceptes que força sovint es confonen quan es fa referència a la descentralització, sobretot a la descentralització política:

- Dispersió: Es tracta del procés a través del qual el govern central «dispersa» responsabilitats administratives a certes oficines o institucions regionals. La transferència de responsabilitats sota un procés de dispersió però, no implica cedir cap mena d'autoritat executiva o política. Bona part dels experts en aquest àmbit no consideren la dispersió com un procés de descentralització, sinó com una simple acció administrativa de disseminar territorialment certes atribucions de l'administració.
- Delegació: Es refereix al procés a partir del qual el govern central transfereix capacitat de decisió i capacitat administrativa a unitats territorials subestats –regions, illes, governs locals... La delegació de poders implica que les unitats subestats no sempre passen a ser controlades pel govern central, però sí que existeixen certs mecanismes de rendiment de comptes o, eventualment, de recuperació d'atribucions per part del govern estatal.
- Devolució: Aquest manlleu de la llengua anglesa [devolution] fa referència a la transferència de capacitat decisòria, financera i administrativa que els estats fan a subunitats estatals de caire quasi-autònom. Es considera que els processos de devolució constitueixen el model més avançat de descentralització política –financera, econòmica, legislativa...

No obstant això, és bo indicar que els termes anteriors es refereixen al procés que un estat concret pot adoptar de descentralització territorial. Tot sovint s'assumeix que l'estat parteix d'una situació unitària i en un moment concret decideix fer el pas i descentralitzar –part– de les seves estructures. Com és ben sabut, aquest procés no és l'únic a partir del qual certes unitats tenen capacitat política, econòmica o judicial, entre d'altres. De fet, en alguns casos, les unitats subestats ja gaudien d'autonomia i autogovern suficient abans que l'estat es creés. Un cop creat, simplement la van conservar, íntegrament o parcialment, o ampliar. És, per exemple, el cas dels *länder* alemanys o dels estats dels EUA: ja existien prèviament fins que, per motius diversos, van decidir integrar-se en una única estructura i formar l'estat.

A nivell de la configuració de la descentralització, es considera que aquests processos poden ser:

- Verticals o *top-down*: En aquests processos de descentralització hi ha un centre que actua com a agent descentralitzador i unes subunitats territorials que assumeixen cert grau d'autogovern. Aquestes unitats territorials poden ser de nova creació –com, en certa manera, els departaments francesos– o basar-se en límits geogràfics que en el passat ja tenien cert grau d'autonomia política –com la descentralització sorgida arran de la Constitució de 1978 a Catalunya o el procés de *devolution* a Escòcia. De forma directa o indirecta, els processos verticals o *top-down* de descentralització impliquen una certa relació jeràrquica: és el «centre» el que té la capacitat de cedir poders a la «perifèria» i, eventualment, de treure'ls.

- Horitzontals o *bottom-up*: En aquests processos la descentralització no és posterior a l'existència d'un estat –unitari–, sinó que és anterior. En general, aquest model sorgeix després d'un procés de concentració o coordinació entre diferents entitats independents. Així, per motius polítics o econòmics, algunes entitats han decidit cedir sobirania pròpia i atorgar-la a una entitat comuna, creant de forma efectiva un govern comú i, al mateix temps, un govern compartit. En general, es tracta d'un model que comporta una relació jeràrquica molt menor que els processos *top-down* –es considera que cada unitat és sobirana amb els aspectes que li concerneixen– i un cert grau de coordinació entre elles.

Així mateix, és important assenyalar que la descentralització –o, més ben dit, el «contingut» de la descentralització– és normalment de naturalesa política, administrativa o fiscal, judicial, econòmica, legislativa o simbòlica. Les que es consideren més importants són la descentralització política, administrativa i fiscal.

La descentralització política fa referència al grau en què les institucions polítiques subestats capturen els interessos de la ciutadania i al grau en què aquesta sintonia és capaç de traslladar-se en polítiques públiques concretes. Tot sovint es tracta d'una dimensió que també inclou l'apartat simbòlic de la descentralització (regulació de llengües no majoritàries, símbols subestats...).

La descentralització administrativa està relacionada amb la capacitat per part de les institucions subestats de convertir decisions polítiques concretes en processos administratius i eventualment en polítiques públiques o altres tipus de resultats administratius.

Finalment, la descentralització fiscal o econòmica és el procés a través del qual els governs o unitats subestats adquireixen atribucions i responsabilitats fiscals o econòmiques. Aquestes atribucions els permeten, en termes generals, aconseguir un major grau d'autonomia en el finançament dels seus ingressos i, per tant, en les decisions sobre el destí de la seva despesa.

Per què els estats decideixen descentralitzar?

Tot i que la cessió de poder de l'estat cap a entitats subestats –fins i tot de nova creació– s'ha intentat sovint presentar com una paradoxa, l'experiència comparada ha demostrat que descentralitzar és un moviment plenament coherent amb una sèrie d'objectius programàtics, funcionals o, fins i tot, ètics. La literatura especialitzada ha identificat diferents motius o estratègies que porten als estats a descentralitzar estructures de govern (Cheema and Rondinelli, 2007; Treisman, 2007; White, 2011).⁴

⁴ Cal esmentar aquí que hi ha una altra literatura que posa el focus d'anàlisi, per contra, en els desavantatges que comporta la descentralització. Per exemple, veure Prud'homme (1995).

a) Descentralització i respecte a la pluralitat cultural interna

La idea clàssica és que els estats descentralitzen poder per tal de satisfer les preferències heterogènies de grups importants dels seus ciutadans. Els estats homogenis culturalment, en els quals hi ha una única llengua, cultura o tradició, són minoritaris en el món. Això no significa que una bona part dels estats duguin a terme, indirectament o directament, processos d'homogeneïtzació cultural o de creació de supraidentitats que converteixen les identitats primigènies en meres característiques folklòriques. Però, fins i tot en aquells en què això es produeix, l'homogeneïtat cultural completa és complicada d'assolir, molt més si tenim en compte els moviments migratoris de finals del segle XX i principis del XXI.

La majoria d'estats existents tenen en el seu si una certa diversitat de grups culturals, lingüístics o ètnics. En algunes ocasions, aquests grups tenen voluntat d'autogovernar-se i, també en força ocasions, aquesta voluntat no està satisfeta. Segons els càlculs del politòleg Sorens (2012), dels 283 grups nacionals territorialment concentrats existents al món, només un 38% expressen demandes independentistes.

Sigui perquè les institucions volen comprometre's en la defensa de la cultura minoritària o bé perquè pretenen satisfer les demandes de grups potencialment desestabilitzadors, l'estat acaba dissenyant un pla de descentralització política, fiscal o administrativa. Es tracta d'una cessió de poders que, en termes comparats, acostuma a posar èmfasi en l'esfera simbòlica, com per exemple la capacitat que s'atorga a les regions culturals de crear mitjans de comunicació en llengua pròpia o de regular algunes qüestions en l'àmbit educatiu.

b) Descentralització i democratització

Una segona idea recent és que els estats decideixen descentralitzar les seves estructures a fi i efecte de consolidar els processos de democratització. Es tracta d'una idea força estesa entre organismes internacionals encarregats de consolidar l'estabilitat de determinades zones del món o de suggerir millores que permetin l'aprofundiment democràtic del país. La idea de fons és que, a través d'un procés de devolució de poders a unitats subestats, fas participis a tots els actors polítics i els involucres en la gestió dels afers col·lectius. D'aquesta manera s'evita la possible sensació que el poder és quelcom llunyà i que el nou escenari no està tenint en compte a totes les sensibilitats del país (Crook, 1994; Crook and Manor, 2000; Zhou, 2009).

No obstant això, és acceptable indicar que la descentralització en tant que procés democratitzador s'ha exercit sovint amb objectius més instrumentals. En aquests casos, descentralitzar no consisteix en crear una sèrie de contrapesos perquè tothom respecti l'imperi de la llei, encara que fos de forma indirecta. L'objectiu és més aviat el de crear unitats subestats a fi i efecte de

multiplicar el número d'institucions i, per tant, de càrrecs. Això té l'objectiu clar de cooptar i desmobilitzar potencials grups rebels o subversius, atesa la seva presència en el propi sistema. Amb tot, si és possible controlar el caciquisme i limitar certes irregularitats, s'ha demostrat empíricament que la descentralització ajuda a la consolidació d'estats convulsos i, eventualment, a establir una democràcia amb garanties.

States

województwo community autónomes

župa

le

kantoni

okri

KUNTA

distritos

vojvodina

3

MODELS DE DESCENTRALITZACIÓ

La descentralització política, però, no és igual a tot arreu. Els estats descentralitzats –i la majoria ho són– es distingeixen els uns dels altres en base a cinc eixos fonamentals: uninacional-plurinacional, unitarisme-federalisme, centralització-descentralització, simetria-asimetria i coordinació vertical-horitzontal.

- a) Eix uninacional-plurinacional: Fa referència al grau en què un estat és homogeni en termes culturals –identitaris, lingüístics...– o, al contrari, hi ha un cert grau de població que no comparteix la cultura hegemònica o hi ha diferents grups de població demogràficament semblants que tenen cultures o identitats diferents. L'existència d'un cert grau de pluralisme nacional afecta la forma en què es configuren les diferents institucions comunes de l'estat, des de l'acceptació pura d'aquesta pluralitat i el respecte cap a totes les formes d'expressió cultural, a la ignorància o menysteniment d'aquelles cultures que no formen part del grup dominant.

Com bé indica (Requejo, 2003), la integració d'aquesta dimensió per part de estats suposa un dels grans reptes de les democràcies liberals actuals. Es tracta d'una dimensió que s'ha considerat més aviat tard en el temps per part de molts estats i que posa sobre la taula multitud de reptes a nivell institucional i polític. Amb tot, és una dimensió rellevant en la majoria dels estats plurinacionals que tenen un model territorial descentralitzat.

b) Eix unitarisme-federalisme: Aquest eix contempla les disposicions formals –constitucionals o institucionals– que adopta un estat i que eventualment l'ubiquen en una posició més o menys favorable a la descentralització o sobirania de les unitats federades o regions autònomes. En un dels extrems, s'hi ubiquen aquells estats en els quals no existeix cap tipus d'unitat territorial subestatal o, com a molt, existeixen algunes institucions de caire administratiu creades a través d'un procés de dispersió.

A l'altre extrem, el federalisme faria referència a aquells arranjaments constitucionals o institucionals que permeten la lliure expressió sobirana de les entitats subestatals. Tot i que, a causa dels diferents tipus de federalisme, aquest extrem és menys clar que l'unitarisme, hom considera que es pot definir en base als següents indicadors: la consideració de les unitats/regions com a unitats constituents; la garantia constitucional de l'autogovern; l'existència d'un dualisme constitucional en relació amb els tres poders clàssics: l'executiu, el legislatiu i el judicial; l'existència d'un model de federalisme fiscal; una segona cambra en el parlament central amb representants designats per les institucions de les entitats federades i amb escons distribuïts segons criteris territorials –no proporcionals a la població; els poders de la segona cambra en el sistema institucional; l'assignació dels poders residuals⁵ a les unitats federades; l'existència d'un tribunal de resolució de disputes entre els dos nivells de govern, en la composició de les quals les unitats subestatals hi tenen un paper; i, finalment, la regulació, o no, d'un dret de secessió per a –almenys algunes– unitats federades.

Amb tot, l'eix unitarisme-federalisme no només fa referència al grau en què les institucions adopten un grau de federalisme concret, sinó a l'existència d'una cultura federal. El federalisme –terme que prové de la paraula llatina *foedus*, que significa pacte– també implica l'existència d'un respecte comú a les decisions preses per altres entitats –sobiranes– i una cultura concreta de pacte, tant entre les unitats subestatals com entre elles i el govern central. Aquesta cultura, que pot ser prèvia o pot sorgir com a conseqüència del propi procés de federalització, es considera clau per a la consolidació i el bon funcionament dels sistemes federals.

c) Eix centralització-descentralització: Aquesta dimensió inclou al grau d'autogovern de les regions autònomes o unitats federades d'autonomia política. Com s'ha esmentat anteriorment, la descentralització pot ser de naturalesa política, administrativa o fiscal. En cadascun dels àmbits, les unitats subestatals poden tenir cert grau d'actuació, en funció del model definitiu pel qual opti l'estat.

Es considera que la descentralització –o la centralització– es pot analitzar en funció dels següents in-

5 Per poders residuals s'entenen totes aquelles competències que la constitució no atribueix de forma explícita, bé perquè és ambigua o bé perquè en el seu moment no existien –per exemple, les referents a la regulació dels nous mitjans de comunicació.

dicadors: els poders legislatius, amb els quals compta la unitat subestatal –educació, cultura, benestar social...–; els poders executius/administratius; la capacitat de decisió de les entitats federades/regions en l'esfera internacional, tenint en compte els àmbits materials i la necessitat de suport federal; i el grau de descentralització econòmica.

- d) Dimensió simetria-asimetria: Aquest eix remet al grau de similitud institucional formal entre diferents entitats subestatsals o a la introducció d'arranjaments concrets que permeten a certes unitats actuar de forma diferent. En alguns països, per exemple en aquells on hi ha una minoria territorialment concentrada amb una cultura o identitat diferent, s'introdueixen arranjaments per a unes unitats territorials concretes. Dit d'una altra manera, certs aspectes –com la transferència de competències– no es generalitzen, sinó que es fan particulars.

Algunes fórmules de *iure* que s'introdueixen en política comparada són: asimetries significatives en la divisió de poder; regulació de fórmules *opting in* i *opting out*,⁶ i solapament de diferents entitats territorials.

- e) Coordinació vertical-horitzontal: També referit com a competitivitat-cooperació. Fa referència a la coordinació que existeix entre les diferents unitats subestatsals i l'estat i als mecanismes institucionals que s'estableixen perquè aquesta coordinació s'estableixi. En un extrem de la dimensió, les unitats subestatsals competeixen entre elles o entre l'estat per a diferents qüestions, per exemple per al repartiment del pressupost d'una determinada política pública. En un altre extrem s'hi situa la coordinació, fent referència al pacte i disseny comú entre els diferents actors de les decisions que es prenen.

Aquí és bo indicar que l'autogovern d'unitats subestatsals –sobretot quan el model és federal, però no només en aquests casos– comporta l'establiment de dues esferes de relació de poder: el govern compartit [*shared rule*] i l'autogovern [*self-rule*] (Elazar, 1991).

Tot i que ambdues dimensions estan intrínsecament vinculades, no es refereixen al mateix fenomen. El *self-rule* fa referència a la capacitat d'autogovern de les unitats subestatsals. És a dir, al grau d'actuació d'aquestes unitats en els àmbits polítics, administratius i fiscals.

Per contra, el *shared-rule* està relacionat amb la capacitat de les unitats subestatsals d'actuar en el govern «central» o compartit. Això inclou des d'arranjaments formals en què, per exemple, certes unitats tenen garantides posicions en el consell de ministres o en el parlament, a altres qüestions més aviat informals com la consulta a les unitats subestatsals de decisions que els afecten especialment.

6 Conceptes legals que es refereixen a la capacitat de les regions d'excloure's de determinades decisions generals (per a tot l'estat) o d'involucrar-s'hi quan ho creuen convenient.

Per últim, és important posar èmfasi en què cada dimensió correspon a un instrument analític concret a través del qual es pot analitzar un estat descentralitzat. Els eixos estan interrelacionats, però això no significa que estiguin perfectament correlacionats. És a dir, un país concret pot tenir una puntuació elevada en una dimensió i, en canvi, una puntuació baixa en una altra. Per exemple, una de les confusions més habituals es produeix entre federalisme i descentralització. Introduir mesures considerades federalitzadores com l'establiment de mecanismes de coordinació entre regions –amb capacitat decisòria– no equival a atorgar més poder a les unitats regionals. És força comú l'error d'equiparar ambdós conceptes.

Amb tot, ambdues dimensions es refereixen a qüestions diferents. Mentre l'eix de descentralització remet únicament al grau d'autogovern de les unitats subestats, la dimensió federal està relacionada amb altres aspectes, com el govern compartit, la cultura federal o la sobirania de les entitats federades. Per exemple, Mèxic és un estat federal on es unitats subestats –els estats mexicans– tenen menys poder que les comunitats autònomes espanyoles, regions d'un estat considerat no federal.

La implementació pràctica –empírica– d'aquests eixos o dimensions anteriors ha donat a lloc a diferents estats descentralitzats. Categoritzar els diferents tipus d'estats descentralitzats ha representat una tasca habitual per part de diferents investigadors i especialistes. Com acostuma a passar amb qualsevol categorització, la tasca ha intentat conciliar diferents criteris, construint categories que fossin inclusives i exclusives al mateix temps. Inclusives –o comprensives– si són capaces d'identificar a tots els elements que pertanyen a un mateix significat. Exclusives si no inclouen cap element que pertanyi a una altra categoria de significat. Dit d'una altra manera, quan totes les categories d'un sistema de codificació són inclusives i exclusives al mateix temps, el sistema de codificació satisfà dos requisits bàsics: és clar i diferenciat.

Com es veurà en les properes línies, la categorització dels diferents estats descentralitzats no és sempre clara ni diferenciada. Hi ha característiques que situen un estat en una categoria o en una altra, però hi ha elements que ubiquen un model en un o altre pol en funció de la intensitat en què l'estat puntuï en aquest element. Així mateix, hi ha determinats estats que recauen en una categoria, però que comparteixen elements de diferents models convertint-los, *de facto*, en models híbrids.

Tanmateix, hi ha un cert consens que els estats territorials es poden dividir en estats unitaris, estats regionals, estats federals, estats confederals i altres acords de tipus federal (Elazar, 1991; Watts, 1996):

- Estats unitaris: En els estats unitaris –o centralitzats– no solen existir unitats territorials o, si existeixen, assumeixen capacitats administratives bàsiques després d'un procés de dispersió. En aquest model territorial el poder està concentrat, la qual cosa implica que existeix un únic govern central que, per mitjà d'un únic legislatiu i executiu, té el monopoli de la creació de normes jurídiques que són vàlides

per tot el territori. Totes les facultats de decisió es concentren en els òrgans centrals de govern. Les unitats subestatales –o oficines administratives regionals– no disposen de capacitat de decisió.

En els estats unitaris existeix una única estructura de poder –parlament, cap d'estat, sistema judicial...–, la qual cosa implica que els ciutadans i totes les corporacions territorials estan vinculats per les mateixes decisions governamentals i la mateixa jurisprudència.

Aquest model, generalment inspirat en el model francès, és encara vigent, sobretot en països territorialment petits o amb poca població. Per exemple, a Europa es consideren estats unitaris països com Grècia, Irlanda, Letònia, Luxemburg o Portugal, entre d'altres.

- Estats regionals: El seu origen s'associa sovint a l'evolució d'un estat prèviament centralitzat. Els estats regionals compten amb regions amb una certa capacitat d'autogovern. Aquest model sol incorporar diferents procediments i principis descentralitzadors, la qual cosa provoca que pugui estar associat a una decisió política i no necessàriament a una garantia constitucional. La descentralització acostuma a ocórrer en els àmbits legislatiu i executiu, mentre que el poder judicial continua en essència subjecte al poder central.

La descentralització es pot estendre a unes quantes –model asimètric– o a totes les regions –model simètric. En cas de conflictes competencials s'estableix un sistema d'arbitratge que regula eventuais conflictes. Probablement, però, la principal característica dels estats regionals és que la sobirania recau en el poder central. En certa manera, per tant, l'autogovern de les regions autònomes és un poder «delegat» i la descentralització és un procés que pot ser reversible seguint la voluntat política de les institucions centrals. Els casos italià i francès s'acostumen a citar com a exemples d'estats regionals.

- Estats federals: La literatura sobre què és i què no és un model federal és probablement de les més abundants (Riker, 1969; Elazar, 1987; Watts, 1996; Feeley and Rubin, 2009). Hi ha una àmplia discussió sobre quins elements són necessaris i suficients per definir un estat federal com a tal, però en general s'està d'acord que els arguments federals es contraposen als del model centralitzat. Això significa que un estat federal disposa d'un govern central que administra de manera compartida determinades competències i funcions i que, al mateix temps, existeixen diferents unitats federals amb un cert grau d'autogovern i de govern compartit. La legitimació del poder polític a partir del pacte federal permet preservar la integritat i la llibertat de les parts.

De manera general, els acords federal es basen en l'autogovern de les parts federades més el govern federal compartit per les parts (el *self-rule* més el *shared rule*). A nivell general, es pressuposa que el model federal va molt més enllà d'un simple arranjament institucional o constitucional: el pacte funda-

cional (*foedus*) establert a partir de l'acord entre parts crea una cultura federal basada en el respecte al govern compartit i a la sobirania de les parts.

En termes generals, es considera que els estats federals tenen sis característiques principals (Requejo, 2007): a) un doble nivell de govern, establert per la constitució, en el qual cada nivell disposa de poders legislatius, executius, judicials i fiscals;⁷ b) l'existència de procediments de participació de les parts federades a nivell federal (per exemple, a través d'una segona cambra territorial o Senat); c) un àrbitre institucional que resolgui els conflictes competencials, d) la reforma de la constitució ha de requerir el consentiment tant de les institucions de la federació com d'una majoria de les entitats federades; e) l'existència de procediments de coordinació i cooperació entre el nivell federal i les entitats federades (competències compartides); f) en línia amb la característica anterior, també destaca l'existència d'algun model de federalisme fiscal.

Amb tot, tant les unitats federades com la federació exerceixen el poder executiu, legislatiu i judicial, cadascuna en el seu àmbit de competències. Així mateix, en funció de la relació que s'estableixi entre les unitats federades i el govern federal, les federacions poder ser simètriques.

Les federacions simètriques són aquelles en les quals la relació entre les unitats federades i la federació és la mateixa. Cada unitat subestatal té virtualment els mateixos poders i la relació amb el govern de la federació és formalment la mateixa per a tothom.

En canvi, les federacions asimètriques compten, com el seu nom indica, amb algun tipus d'asimetria competencial. És a dir, que la relació entre les subunitats territorials i el govern central no és homogènia, sinó que depèn de cada unitat. Les asimetries poden situar-se en nombrosos àmbits, des de la política fiscal a l'entramat institucional.

Alguns casos d'estats federals simètrics són els Estats Units, Mèxic, Brasil, Suïssa, Àustria i Alemanya. S'acostuma a posar d'exemple d'estats federals asimètrics Bèlgica, Canadà, Índia i Malàisia.

- Confederacions: Aquest tipus d'arranjament federal s'esdevé quan es formalitza un acord entre diferents estats amb la finalitat d'establir o desenvolupar objectius específics d'una forma comuna. Aquests objectius específics acostumen a situar-se en àmbits de política general o global com defensa, política exterior o economia, entre d'altres.

El govern –legislatiu o executiu– sorgit de l'acord depèn formalment dels estats de la federació. En certa manera es tracta d'un govern de «delegats», les decisions del qual poden ser rebutjades o acceptades per part de les diferents unitats. Per tant, a diferència de les federacions en un sentit estricte, les

7 A diferència dels estats regionals, el territori de la federació equival a la suma dels territoris de les unitats federades.

institucions confederals són de caràcter intergovernamental i normalment no són responsables davant de la ciutadania de forma directa, sinó per mitjà de les institucions dels estats respectius.

Les confederacions no donen lloc a un estat ni a una constitució i l'acord s'estableix a través d'un tractat internacional. Així mateix, la relació entre els estats membres, i entre aquests i el govern central, varia de forma substancial en funció de la confederació: hi ha algunes confederacions que s'acosten més aviat a organitzacions supraestats,⁸ mentre d'altres regulen totes les esferes de forma més profunda i s'aproximen a models federals.

A diferència de la majoria de federacions, els estats que integren un acord confederal normalment poden abandonar la confederació.

En termes històrics, les confederacions han estat inestables i han acabat representant un model territorial d'impàs que ha desembocat o bé en un aprofundiment de la integració –normalment cap a la federació– o bé en la seva dissolució.

Els exemples més habituals de confederacions fan referència a processos històrics, com la confederació americana o helvètica, la comunitat d'estats independents, la comunitat del Carib o, fins i tot, la corona catalanoaragonesa, considerada una de les primeres de la història.

- *Federacions i estats lliures associats*: Les *federacions* i els estats lliures associats són dos tipus d'acords federals establerts entre una unitat territorial gran i una o diverses unitats territorials més petites. Aquests territoris més petits, que acostumen a ser illes o espais territorials amb característiques naturals singulars, retenen un grau molt elevat d'autogovern. Així mateix, la seva capacitat d'influència sobre les decisions del poder central és més aviat reduïda. L'acord que constitueix les *federacions* no es pot trencar unilateralment per part de les unitats territorials més petites, sinó que cal fer-ho a través d'un pacte entre les parts.

La filosofia dels estats lliures associats és la mateixa. La diferència més substancial és que l'acord pot ser rescindit de forma unilateral o a través de clàusules establertes en l'acord d'associació.

Hi ha diversos exemples de *federacions* actuals, com les Illes Açores i Madeira respecte Portugal, l'illa d'Aruba (Holanda), l'illa de Man o de Jersey (Regne Unit) o l'illa Norfolk (Austràlia). Quant als estats lliures associats, es poden citar els casos de Mònaco (respecte França), Kiribati (respecte Nova Zelanda i Austràlia), Nauru (Austràlia) o San Marino (Itàlia).

8 Des d'alguns sectors s'ha apuntat també a la Unió Europea com un tipus d'institució que, a efectes pràctics, funciona de forma confederal (Kohler-Koch and Eising, 1999).

- Condominis: Es tracta d'una fórmula poc comuna, tot i que sobreviu en alguns estats actuals, com al Principat d'Andorra. Els condominis es caracteritzen perquè un determinat territori es troba sota el govern conjunt d'altres estats. Tradicionalment, aquest territori ha tingut cert autogovern, mentre que les grans decisions han recaigut en els estats que l'han controlat. En canvi, avui en dia els condominis es mantenen generalment per qüestions formals o protocol·làries, la qual cosa provoca que els estats «propietaris» tinguin un paper gairebé testimonial.
- Unions o lligues: Diferents estats signen un acord que estableix certa regulació en objectius específics. En aquest cas, i a diferència de les confederacions, no s'estableix cap govern comú. En canvi, es formalitza la creació de certa estructura formal que permet treballar per a la consecució d'aquests objectius. La permanència a aquesta estructura comuna –secretariat– pot trencar-se si així ho desitja l'estat membre. La Lliga de les Nacions en seria un exemple, així com bona part dels organismes internacionals, com les Nacions Unides o la Unesco. També se sol citar els casos de la Lliga Àrab, l'ASEAN, l'OTAN o el Consell Nòrdic.
- Autoritats funcionals compartides: Situades més aviat en l'àmbit dels acords internacionals, les autoritats funcionals compartides es constitueixen quan diferents estats creen una agència que permet la implementació d'objectius específics comuns. Alguns exemples són l'Organització Internacional del Treball, l'Organització Mundial del Comerç o l'Agència Internacional de l'Energia Atòmica, entre d'altres.

Com s'ha indicat abans, molts estats combinen característiques de diferents models, situant-se en alguns aspectes o a nivell general com a models híbrids.

Així mateix, és bo indicar que aquesta classificació intenta conciliar els eixos unitarisme-federalisme, simetria-asimetria, centralització-descentralització i coordinació-vertical i horitzontal. Hi ha una dimensió, però, que no entra del tot en la categorització anterior: l'eix uninacional-plurinacional. De nou, la dimensió nacional és aquella que s'ha incorporat més tard en les discussions sobre les democràcies actuals, plantejant nombrosos reptes i dilemes fins al moment no tinguts en compte.



GLONE APSK

REGIONAL AUTHORITY

LÄNDER województw

4

L'ESTAT MÉS DESCENTRALITZAT DEL MÓN?

Mariano Rajoy, ha afirmat diverses vegades que l'Estat espanyol es troba entre els estats més descentralitzats del món. Per exemple, l'octubre del 2014, en ple debat sobre la consulta sobiranista del 9 de novembre a Catalunya, va afirmar: «Aquesta Constitució és democràcia, ens va permetre entrar a Europa i viure els anys de progrés més importants de la nostra història i establir un model d'estat que és el més descentralitzat del món, amb l'única excepció d'alguns estats del Canadà, i que dóna més autonomia que aquella que mai han tingut les Comunitats Autònomes al llarg de la seva història».⁹

No és l'única vegada que ho ha afirmat. En el seu llibre *En confianza* escriu: «La meva convicció és que l'estat de les autonomies ha tingut molts més aspectes positius que d'un altre tipus, encara que hi ha algunes coses que hem de millorar de cara al futur. Espanya s'ha convertit en un dels estats més descentralitzats del món, i ho ha aconseguit després de desenvolupar el model que estableix la Constitució Espanyola».¹⁰

9 14 d'octubre 2014, *Europa Press* <http://www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-dice-si-confirma-no-hay-referendum-9n-sera-excelente-noticia-20141014094623.html>

10 Capítol 5 de *Espanya plural*. [Traducció de l'autor]. <http://www.rajoy.es/en-confianza-mi-libro-detalle-5.html>

Aquesta idea no només la té l'actual president del govern espanyol, sinó que és força compartida entre diferents polítics i elits intel·lectuals de l'estat. No es tracta d'una idea nova ni sorgeix només de les files del Partit Popular. En un informe elaborat des del govern central fet el 1997 s'assegurava que «*el nivell de descentralització territorial del sector públic espanyol és el més elevat dels països federals i les autonomies superen, i superaran en un termini breu, la mitjana del pes de la despesa a nivell regional en aquests països*». ¹¹ En aquest informe, a més, s'assegurava que Espanya se situava entre el grup de països més descentralitzats del món, atès que la mitjana de despesa efectuada per les comunitats era superior a la mitjana dels països més descentralitzats del món. «*Els països carreguen, de mitjana, un 55% de la gestió de la despesa pública a l'administració central i un 25% pels estats federats [...] en canvi, les comunitats autònomes gestionaran el 33% de la despesa pública en comparació al 54% que gastarà l'administració central*». ¹²

Una primera implicació d'aquest últim element –de la despesa que realitzen les unitats subestatal–, però també fruit d'altres dinàmiques del model territorial espanyol, és l'extensió de la idea que l'Estat espanyol és un model federal. Aquesta qüestió ha generat rius de tinta i bona part del debat s'escapa d'aquest treball (Moreno, 1993; Colomer, 1998; Erk and Gagnon, 2000; Amoretti and Bermeo, 2004; Sala, 2014). Els defensors d'aquesta posició acostumen a assenyalar que, si bé l'estat de les autonomies no té els elements formals necessaris que l'acostin al federalisme, el model funciona *de facto* com un model federal.

La crítica a aquesta posició ha estat àmplia i hi ha un cert consens acadèmic que el model espanyol és lluny de ser federal. Per exemple, Nagel (2009) assenyalava que l'Estat espanyol compta amb certs elements que podrien ser considerats federals, com la descentralització, el fet que existeixi una dualitat de poders legislatius o executius o la introducció formal d'elements pactistes –tot i que amb poc pes decisor. Però recorda que la llista d'elements que no compleix és més nombrosa. Aquests són: l'existència de només un estat, l'absència d'una cultura política federal, la inexistència d'un pacte fundacional, el fet que les comunitats autònomes no prenguin part en la redacció de la constitució i que tampoc tinguin capacitat d'esmenar-la, l'absència explícita de les comunitats en la constitució, la inexistència d'una segona cambra de representació autonòmica, el fet que les regions no participin en la composició del tribunal constitucional, el fet que les comunitats autònomes no tinguin constitucions i que els estatuts siguin lleis orgàniques dependents del govern central, el no atorgament de les competències residuals a les comuni-

11 24 novembre 1997, *El País* http://elpais.com/diario/1997/11/24/espana/880326006_850215.html

12 17 gener 2000, *El País* http://elpais.com/diario/2000/01/17/espana/948063606_850215.html

tats autònomes, el poc poder jurídic per part de les comunitats i el fet que les províncies continuïn existint i tinguin protecció constitucional.

Per tant, és una idea força comuna entre alguns polítics, opinadors i intel·lectuals que l'Estat espanyol es troba entre els més descentralitzats del món. Què hi ha de cert en aquesta afirmació? És realment així? Si és cert, la descentralització és més intensa en alguns àmbits que en d'altres o és una qüestió general?

Aquest apartat té l'objectiu d'analitzar aquesta qüestió. Per fer-ho, s'adoptarà una perspectiva empírica, analitzant diferents indicadors i índexs construïts per diferents experts en cadascuna de les matèries. De nou, l'objectiu és situar l'Estat espanyol en perspectiva comparada i avaluar la seva descentralització.

De forma prèvia a l'anàlisi dels resultats, convé indicar que aquests índexs mesuren la descentralització des d'un punt de vista empíric «formal». L'objectiu de la majoria dels investigadors ha estat el de construir instruments que siguin comparables a nivell de país, sigui per explicar per què varien o per què la descentralització genera un impacte en diversos àmbits.

Aquesta generalització porta a que una bona part dels índex recullin aspectes massa amplis —«generosos»— en relació a la descentralització. Per exemple, alguns índexs dels que es veuran posteriorment puntuen positivament el fet que la regió disposi d'un parlament regional. Aquest és un criteri dubtós des d'un punt de vista de l'estudi de cas, atès que tenir parlament regional no és garantia de tenir un ampli autogovern. Tanmateix, des d'un punt de vista comparat pot tenir sentit incloure'l, ja que aquelles regions que disposen de parlament regional tenen més probabilitat de tenir un cert grau d'autogovern que aquelles regions que no tenen un parlament regional. Convé, per tant, tenir present que aquests índexs normalment contemplen un gran conjunt de països, fins i tot, aquells en què no hi ha cap tipus de descentralització.

A més, aquests són índexs «formals», atès que s'han construït en base a allò que diu la legislació, normalment la constitució de l'estat. Això comporta que els índexs no tinguin en compte les dinàmiques polítiques de recentralització informal o, al contrari, de descentralització informal.

Finalment, és d'interès destacar que els casos que contemplen cadascun dels índexs varien, tant des del punt de vista de quins països s'hi inclouen com des de l'òptica de quin període temporal contemplen. Per tant, aquestes diferències fan que certes conclusions d'aquest apartat s'hagin de prendre amb cautela. En tot cas, és bo indicar que s'ha fet ús aquí de tots els indicadors que, en política comparada, s'han construït per tal de mesurar el nivell de descentralització d'un estat. No s'ha exclòs cap índex de descentralització política ni cap període o estat, amb una excepció: s'han exclòs aquells estats considerats autocràcies o democràcies no liberals, donat que la seva dinàmica i lògica territorial segueixen uns patrons diferents.

Per tal d'estructurar aquests capítols, la informació es presenta subdividida en tres apartats. En el primer, es fa referència als índexs que analitzen la descentralització territorial des d'una òptica més general —inco-

ent-hi, per tant, diferents dimensions, des de la judicial i l'econòmica a la política. En el segon subapartat, i atesa la seva importància en qualsevol model territorial, es fa referència a la descentralització econòmica. Finalment, en el tercer es tracta la dimensió cultural i el reconeixement nacional.

1. Descentralització territorial

Aquest primer apartat inclou els índexs que contempen la descentralització territorial dels estats des d'un punt de vista general. Això significa que aquests índexs contempen diferents dimensions de la descentralització, generalment la descentralització política, econòmica i judicial, però també altres aspectes concrets com la capacitat de les regions d'influir en les decisions del centre o en certs arranjaments institucionals o constitucionals. En concret, s'analitzaran els índexs següents:

- Índex de federalisme de Lijphart.
- Grau d'autonomia institucional de Lane i Ersson.
- Grau d'autonomia regional de Hooghe i Marks.
- Grau de federalisme d'Arzaghi i Henderson.
- Grau de federalisme i descentralització constitucional de Requejo.
- Índex d'Autoritat Regional de Marks Hooghe, Schakel Osterkats, Niedzwiecki i Shair-Rosenfield.

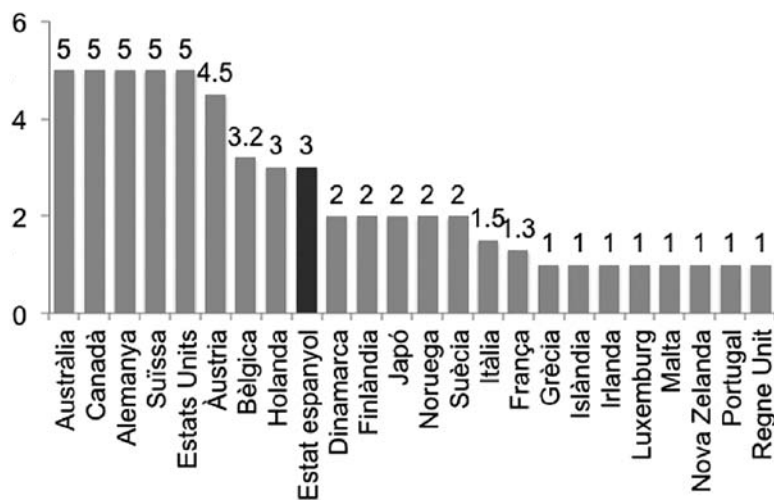
Un dels primers índexs clàssics utilitzats en ciència política correspon al d'Arend Lijphart (1999).¹³ Aquest índex mesura el grau de federalisme i descentralització, concebut en una única dimensió. L'índex és una escala ordinal que oscil·la entre 1 i 5, amb les següents categories: 1) estat unitari i centralitzat; 2) unitari i descentralitzat; 3) semifederal; 4) federal i centralitzat; 5) federal i descentralitzat.

Lijphart originalment té en compte un total de 36 països, dels quals 24 són de l'Europa occidental. El punt temporal varia, atès que s'inclouen períodes diferents en funció del país. En les sèries més llargues l'anàlisi comença immediatament després de la Segona Guerra Mundial. En el cas de l'Estat espanyol, es té en compte el període que va des de la transició a la democràcia i fins l'any 1996.

L'índex Lijphart de federalisme –un dels més utilitzats donat que va ser també un dels primers– divideix els països en 5 categories (Lijphart, 1999):

¹³ Els títols corresponents a cada índex s'han traduït de forma més o menys literal del seu corresponent títol en anglès. Com s'anirà desenvolupant, els índexs tenen en compte diferents dimensions i, en certa manera, cadascun d'ells engloba un aspecte diferent relacionat amb la descentralització. Per aquest motiu els títols varien entre si.

Gràfic 1. Índex de federalisme (Índex Lijphart)

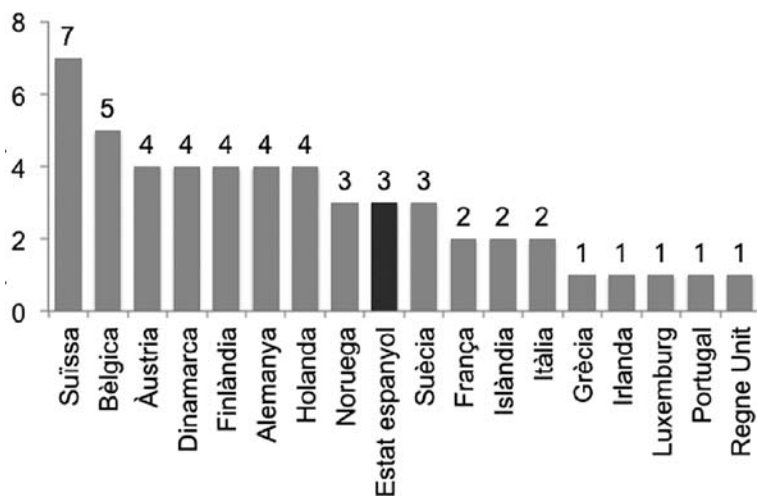


1. Unitari i descentralitzat
2. Unitari i descentralitzat
3. Semifederal
4. Federal i centralitzat
5. Federal i descentralitzat

La decisió a partir de la qual Lijphart atribueix una categoria a cadascun dels països que analitza no és clara –ofereix només la puntuació final i no puntuacions parcials públiques i replicables. Tanmateix, segons afirma el propi autor, la seva decisió està basada en diferents dimensions, des de la revisió constitucional de la legislació al bicameralisme existent al si de l'estat i a la seva capacitat de representació territorial.

Realitzat en plena època de desenvolupament dels estatuts d'autonomia, Lijphart atorgà a l'Estat espanyol un 3 –semifederal. Tal com s'observa en el gràfic 1, l'Estat espanyol se situava, segons aquest índex, en la posició número 8-9 –d'un total de 36–, darrere dels estats federals del món i, curiosament, empatada amb Holanda, país amb 12 regions considerades de coordinació i suport als municipis holandesos.

Gràfic 2. Grau d'autonomia institucional (Índex L&E)



Tot i que menys conegut i utilitzat, el 1999 Jan-Erik Lane i Svante Ersson també van elaborar un índex de descentralització. L'índex oscil·la de 0 a 10 punts i pretén entendre «la ubicació territorial de les decisions públiques i les funcions que exerceixen els diferents nivells de govern» (Lane and Ersson, 1998, p. 207). Té en compte les dimensions següents: a) extensió del federalisme; b) autonomia territorial especial; c) autonomia funcional; d) discrecionalitat en els governs regionals. La base de dades contempla 18 països de l'Europa occidental en un únic moment en el temps.¹⁴

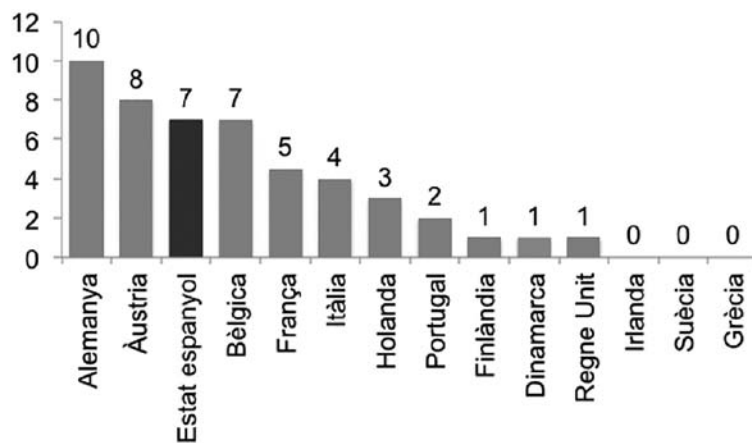
És important subratllar que, tal com reconeixen els autors, la puntuació atorgada a cada país és «intuïtiva» i no es basa en cap moment en un procediment empíric, com per exemple l'anàlisi de productes legislatius (Lane and Ersson, 1998, p. 186).

Tenint present aquesta casuística, en l'índex de Lane i Ersson l'Estat espanyol puntua amb un 3, la mateixa posició que Noruega i Suècia (gràfic 2). Com a conseqüència, l'Estat espanyol se situa en la posició 8-10 (d'un total de 18). Encapçala la llista Suïssa, únic país que rep un 7.

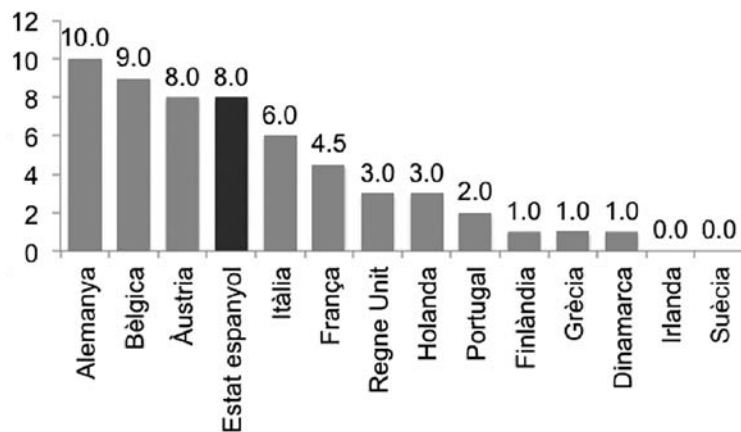
Una altra aproximació empírica a la descentralització dels estats correspon a l'índex elaborat per Liesbet Hooghe i Gary Marks (2001). És dels pocs índexs que focalitza la seva atenció en l'autogovern regional,

¹⁴ Tot i que indiquen que el període analitzat és 1945-1995, lamentablement els autors no precisen quin període temporal estan analitzant, la qual cosa porta a assumir que es tracta d'una mitjana. En base a les dades que proveeixen de l'Estat espanyol, el més raonable és que aquestes equivalguin a l'inici del període democràtic i fins el 1995.

Gràfic 3. Grau d'autonomia regional. 1990 (Índex H&M)



Gràfic 4. Grau d'autonomia regional. 2000 (Índex H&M)



més que no pas en la descentralització. Es tracta d'un índex additiu que té en compte quatre components. Oscil·la entre el 0 i el 12. Els quatre components són:

- a) Federalisme constitucional: té en compte les provisions legals i constitucionals que tenen a veure amb les regions. S'assigna una puntuació en funció de si existeix un govern regional; si la regió té competències en impostos, policia, polítiques educatives, polítiques culturals, polítiques de transport i comunicacions, desenvolupament econòmic, govern local i determinació de les institucions polítiques regionals –pressupost, decisió sobre la convocatòria d'eleccions...–; si les competències estan constitucionalment garantides; i si, tant les regions com l'estat, tenen veu en els processos de canvi constitucional.
- b) Autonomia territorial especial: Es relaciona amb el fet que existeixin –o no– provisions legals o constitucionals a les regions. La puntuació es basa en l'àmbit d'actuació permès per aquesta legislació, oscil·lant entre un àmbit molt reduït a un àmbit en el qual la regió pot regular-ho gairebé tot.
- c) Rol de les regions en el govern central: En aquest cas es distingeixen les capacitats legislatives i executives compartides.
- d) Eleccions regionals: Categoria que distingeix si la regió celebra o no eleccions regionals.

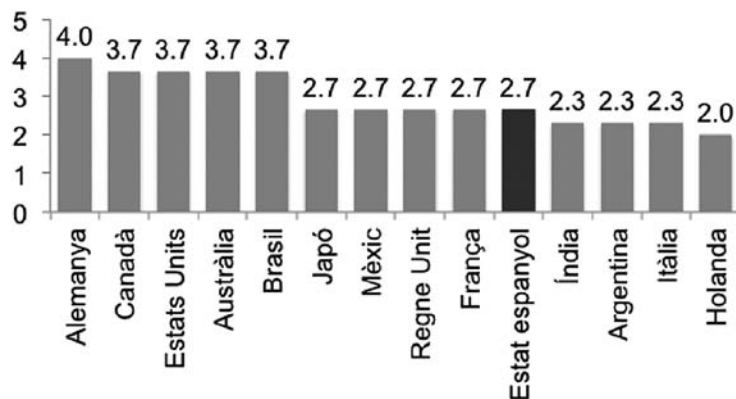
Aquesta base de dades té en compte un grup més reduït de països, catorze, tots ells de l'Europa occidental.

En l'índex de Hooghe i Marks l'Estat espanyol rebia el 1990 un 7 i se situava en posició 3-4 (d'un total de 14). El 2000 la puntuació era de 8 i l'Estat espanyol queia en la quarta posició, conjuntament amb Àustria (gràfics 3 i 4).

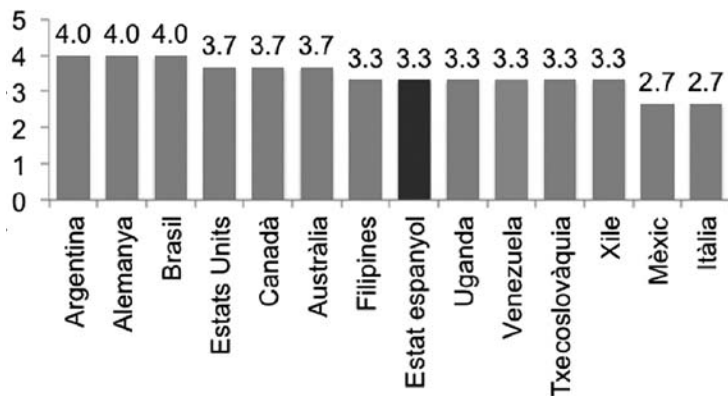
Tot i la posició relativament bona d'Espanya en aquest índex, hi ha un element que és d'interès mencionar. En aquest índex l'Estat espanyol puntua molt baix en la categoria «rol de les regions en el govern central». Tant en les capacitats de les regions d'influenciar el legislatiu com l'executiu, el rol de les comunitats autònomes és considerat molt baix. Es tracta d'un patró que es repetirà en altres índexs que es presenten després.

El següent índex que s'analitza és l'elaborat per Mohammad Arzaghi i Vernon Henderson (2005). Aquest índex (A&H Índex) consisteix en una anàlisi de les atribucions fiscals, polítiques i administratives dels governs subestats. Es tracta d'un índex que és una mitjana de sis indicadors, cadascun dels quals oscil·la entre 0 i 4. Aquests indicadors són: a) estructura del govern federal o unitària; b) elecció de l'executiu regional; c) elecció de l'executiu local; d) habilitat del centre de suspendre els governs subestats o de tirar enrere les seves decisions; e) capacitat de les unitats subestats de recollir impostos i dissenyar noves taxes; i f) compartició de despesa pública.

Gràfic 5. Grau de federalisme I. 1985 (Índex A&H)



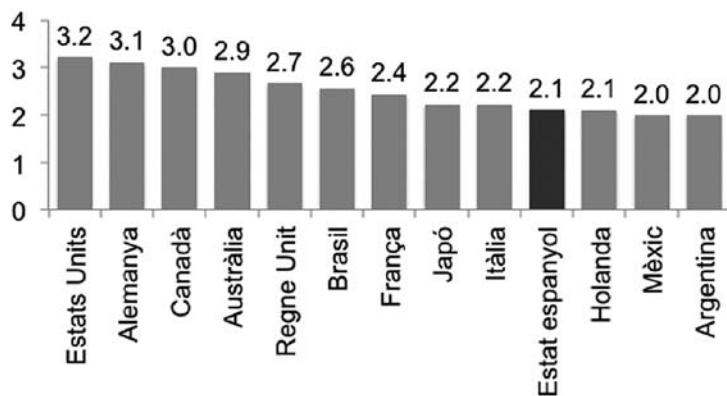
Gràfic 6. Grau de federalisme I. 1995 (Índex A&H)



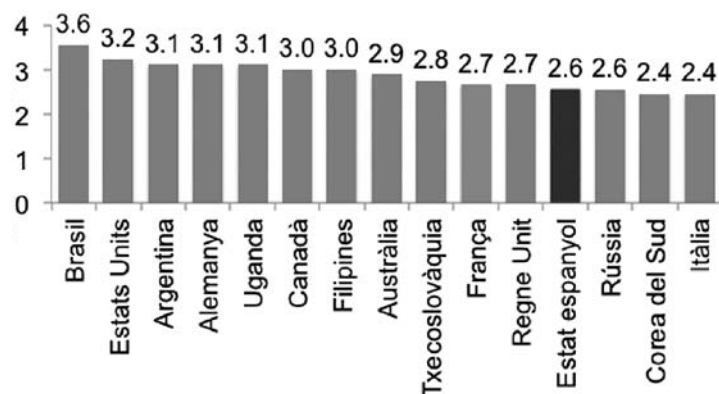
Pel que aquí ens interessa, la base de dades té en compte el 1985 i el 1995 i analitza un total de 16 països de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE).

Azaghi i Henderson van elaborar dos índexs: el primer pot oscil·lar entre 0 i 6 –en funció dels ítems descrits anteriorment. En el segon índex hi van afegir tres indicadors: a) capacitat dels governs regionals en educació primària; b) capacitat dels governs regionals de dissenyar polítiques a nivell d'infraestructures; i c)

Gràfic 7. Grau de federalisme II. 1985 (índex A&H)



Gràfic 8. Grau de federalisme II. 1995 (índex A&H)



capacitat dels governs regionals de control i monitoratge de les polítiques públiques.

Tot seguit es repassen els resultats, tant del 1985 com del 1995. Els gràfics 5 i 6 mostren el primer dels índexs del grau de federalisme (recordem: oscil·la d'entre 0 a 6). En el cas del 1985 l'Estat espanyol puntuava 2.7, conjuntament amb països com Japó, Mèxic o el Regne Unit. Això correspon a la posició entre 6-10 d'un total de 49 estats. El mateix índex recalculat per al 1995 situa l'Estat espanyol amb una puntuació de 3.3, xifra que el col·loca entre la 7a i 11a posició.

Els gràfics 7 i 8 mostren els resultats per l'índex que oscil·la de 0 a 9 punts. De nou, el càlcul s'ha efectuat tant el 1985 com el 1995.

El 1985 l'Estat espanyol puntuava 2.1 en l'índex de grau de federalisme (gràfic 7). Aquesta puntuació representava situar-se entre la 10 i l'11 posició (d'un total de 49), en la mateixa que Holanda.

El 1995 l'índex de A&H atorgava a l'Estat espanyol una puntuació de 2.6 (gràfic 8). En aquest cas, baixava fins la posició 12-13, conjuntament amb Rússia.

És important destacar les diferències entre els dos índexs –el de 6 punts i el de 9 punts. Com s'ha explicat anteriorment, en el segon índex els autors hi afegeixen tres indicadors, tots tres relacionats amb la capacitat dels governs regionals de fer polítiques públiques concretes –educació, infraestructures i monitoratge. És precisament quan s'afegeixen aquestes dimensions en els indicadors quan l'Estat espanyol cau posicions respecte d'altres països.

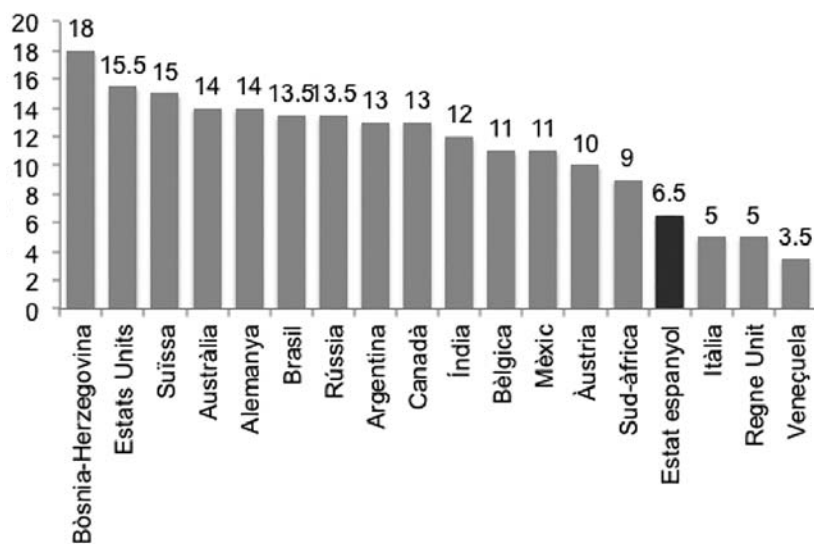
El catedràtic de Ciència Política de la UPF, Ferran Requejo, també va elaborar un índex que pretenia captar els quatre eixos a partir dels quals es pot analitzar un estat descentralitzat. Com s'ha explicat, aquests eixos són l'eix uninacional-plurinacional, unitarisme-federalisme, centralització-descentralització, simetria-asimetria. L'índex està calculat en base a la situació del país de principis dels anys 2000 (Requejo, 2007).

Per calcular el grau de federalització constitucional, Requejo té en compte: a) la garantia constitucional de l'autogovern; b) l'existència d'un dualisme institucional en relació amb els tres poders clàssics: l'executiu i el legislatiu i el judicial; c) l'existència d'un model de federalisme fiscal; d) una segona cambra al parlament central amb representants designats per les institucions de les entitats federades i amb escons distribuïts segons criteris territorials –no proporcionals a la població; e) els poders de la segona cambra en el sistema institucional; f) l'assignació dels poders residuals a les unitats federades; g) l'existència d'un tribunal de resolució de disputes entre els dos nivells de govern, on la composició del qual les unitats subestats hi tenen un paper; i, finalment, h) la regulació, o no, d'un dret de secessió per a –almenys algunes– unitats federades.

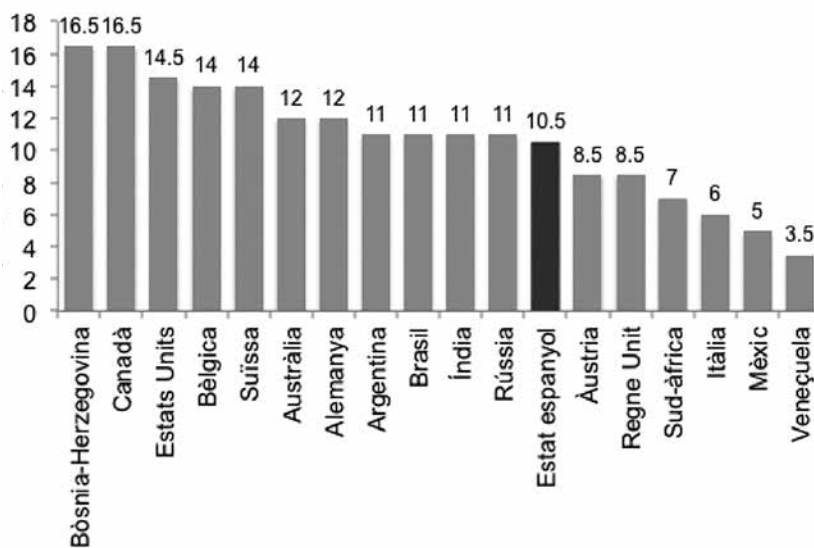
El primer índex, relatiu al federalisme constitucional (veure gràfic 9), l'Estat espanyol se situa en 15a posició, amb un total de 6.5 punts, just darrera de sud-Àfrica (amb 9 punts) i davant d'Itàlia (5 punts).

En relació al grau de descentralització, l'eix s'ha construït a partir dels poders legislatius de les subunitats subdividits en àrees específiques de govern: a) economia/infraestructures/comunicacions, educació i cultura, benestar social, assumptes interns/codis civils i penals i altres; b) poders executius/administratius; c) capacitat de decisió de les entitats federades/regions en l'esfera internacional, tenint en compte els àmbits materials i la necessitat de suport federal; i d) grau de descentralització econòmica calculada d'acord amb un índex ponderat general obtingut a través de la distribució dels ingressos i de la despesa pública de cada cas. En aquesta dimensió l'Estat espanyol obté un total de 10,5 punts i se situa en posició número 12, per

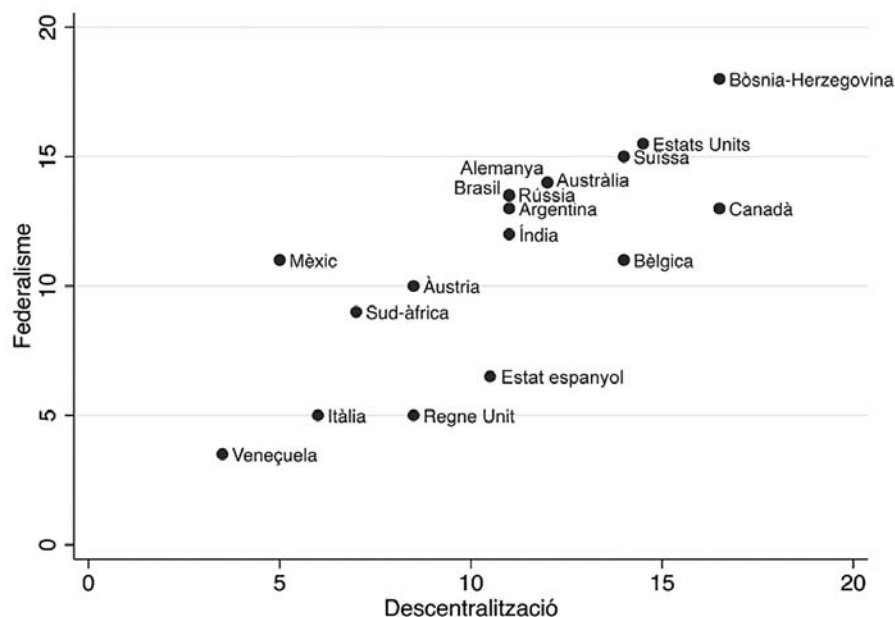
Gràfic 9. Grau de federalisme constitucional (Índex Requejo)



Gràfic 10. Grau de descentralització constitucional (Índex Requejo)



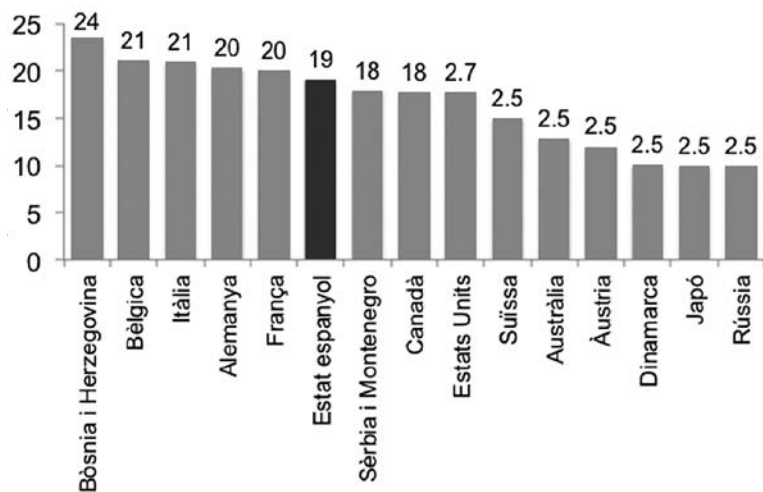
Gràfic 11. Grau de federalisme i descentralització constitucional (Índex Requejo)



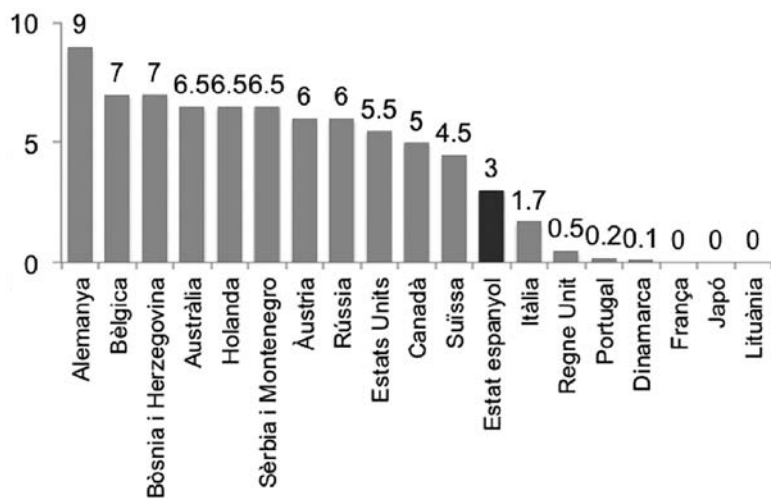
darrera de Rússia i per davant d'Àustria (gràfic 10). Un dels avantatges del càlcul dels dos índexs –federalisme i descentralització constitucional– és la possibilitat de creuar-los i veure'n la relació. Això és, precisament, el que fa el gràfic 11. Com s'hi observa, l'Estat espanyol s'ubica molt a prop del quadrant inferior i lluny dels països federals més descentralitzats del món.

L'últim índex que s'analitza és el d'Autoritat Regional (RAI, *Regional Authority Index*, en les seves sigles en anglès). Aquest indicador ofereix també una proposta empírica per a mesurar el grau de descentralització –política i econòmica– dels estats. Està originalment elaborat per Liesbet Hooghe, Gary Marks i Arjan H. Schakel (2010). Posteriorment, un equip internacional format per Sandra Chapman Osterkat, Sara Niedzwiecki i Sarah Shair-Rosenfield va enfortir els fonaments metodològics de l'índex i el va ampliar. És, de fet, un dels indicadors «compostos» –és a dir, que uneix diferents indicadors– més recents que s'ha creat per tal de mesurar la descentralització a nivell regional i un dels que contempla més dimensions.

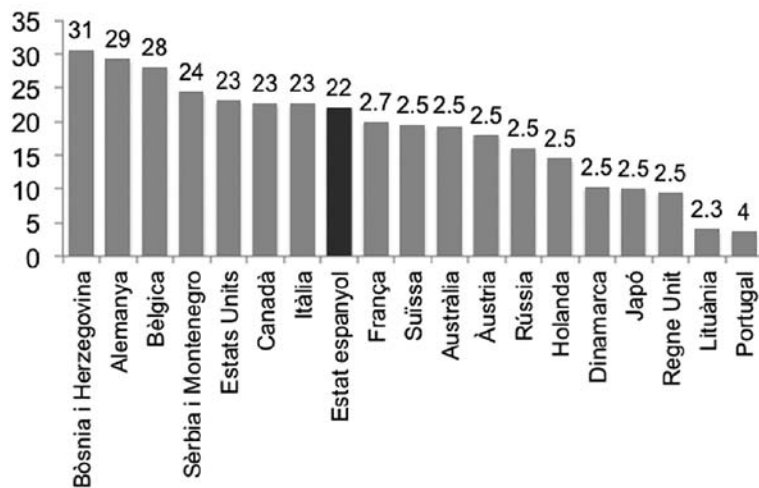
Gràfic 12. Capacitat d'autogovern o *self-rule* (Índex RAI)



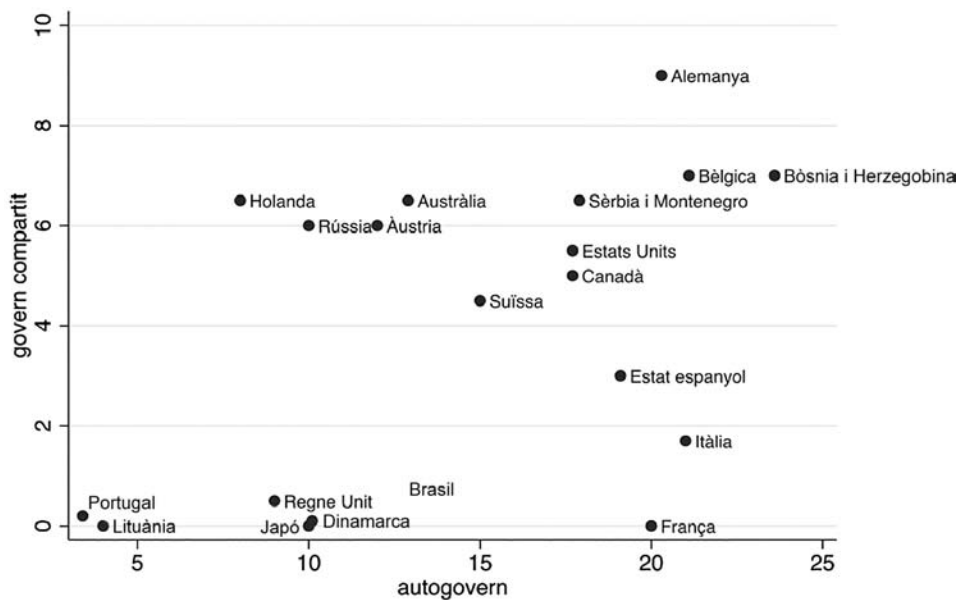
Gràfic 13. Capacitat d'autogovern o *shared rule* (Índex RAI)



Gràfic 14. Capacitat d'autoritat regional (Índex RAI)



Gràfic 15. Autogovern i govern compartit (Índex RAI)



Taula 1. Índex de descentralització i federalisme a nivell estatal

Índex	Posició de l'estat espanyol	Països contemplats	Període contemplat
Lijphart (1999)	8-9	36	1978-1996
Lane i Ersson (1999)	8-10	18	1978-anys 1990 (poc precís)
Hooge i Marks (2001)	3-4 (1990) 4 (2000)	14	1900 i 2000
Arzaghi i Henderson (2005)	Índex I: 6-10 (1985) 7-11 (1995) Índex II: 10-11 (1985) 12-13 (1995)	49	1985 i 1995
Requejo (2007)	Federalisme constitucional: 15 Descentralització: 12	18	2000's
Hooghe et al (2010)	Autogovern: 6 Govern compartit: 12 RAI: 8	42	1978-2006

El RAI analitza 42 democràcies o semidemocràcies anualment i cobreix el període 1950-2006.¹⁵ Entre els països inclosos hi ha els 29 membres de l'OCDE, els 28 membres de la UE –20 d'aquests són també membres de l'OCDE–, a més d'Albània, Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, Macedònia, Rússia, Sèrbia i Montenegro.

La base de dades inclou tots els governs subestats que representen una població superior a 150.000 persones. L'estudi també inclou nivells de governs inferiors a les regions, com per exemple, les províncies de l'Estat espanyol o, fins i tot, les comarques a Catalunya. L'Índex RAI inclou un total de vuit dimensions que cobreixen els aspectes següents: profunditat institucional del govern regional, abast en polítiques públiques, autonomia fiscal, representació, capacitat legislativa, control executiu, control fiscal i reforma constitucional.

Totes aquestes dimensions es mesuren a nivell regional. Després s'agreguen a nivell de país per tal d'obtenir diversos indicadors. Els gràfics 12-15 mostren, en primer lloc, dos tipus d'indicadors: la capacitat d'autogovern i la capacitat de govern compartit. De nou, sintèticament convé recordar les diferències:

15 Més informació www.unc.edu/~gwmarks/data_ra.php

- El *self-rule* o autogovern fa referència al grau d'actuació de les unitats subestats en els àmbits polítics, administratius i fiscals. Té en compte la capacitat que tenen els governs regionals d'actuar en diverses matèries.
- El *shared rule* o govern compartit està relacionat amb la capacitat de les unitats subestats d'actuar en el govern «central». Això inclou des d'arranjaments formals en què, per exemple, certes unitats tenen garantides posicions en el consell de ministres o en el parlament, a altres qüestions més aviat informals com la consulta a les unitats subestats de decisions que els afecten especialment.

El gràfic 12 mostra la capacitat d'autogovern o *self-rule*. En aquest índex l'Estat espanyol rep un total de 19 punts, per darrere de Bòsnia i Hercegovina, Bèlgica, Itàlia, Alemanya i França. Això el situa en sisena posició.

El gràfic 13 analitza la capacitat de govern compartit. De nou, aquesta dimensió té en compte la capacitat de les regions d'«influir» sobre el govern o poder central.

Segons els càlculs de l'Índex d'Autoritat Regional, l'Estat espanyol rep un 3 i se situa en 12a posició, entre Suïssa i Itàlia.

Finalment, el Índex d'Autoritat Regional és una simple suma entre ambdós indicadors. Tal i com il·lustra el gràfic 14, en aquest cas Estat espanyol obté 22 punts i se situa entre Itàlia i l'Estat francès, en 8a posició.

Una altra forma d'analitzar ambdós índexs i que aporta una visió diferent és la de creuar l'índex de capacitat d'autogovern amb l'índex de govern compartit. En el gràfic 15 s'observa que l'Estat espanyol s'ubica en el quadrant inferior dret. Això significa que l'Estat espanyol combina un cert elevat grau d'autogovern amb un molt baix nivell de govern compartit. De nou, això situa a l'Estat espanyol lluny dels estats més descentralitzats del món, la majoria dels quals són estats federals.

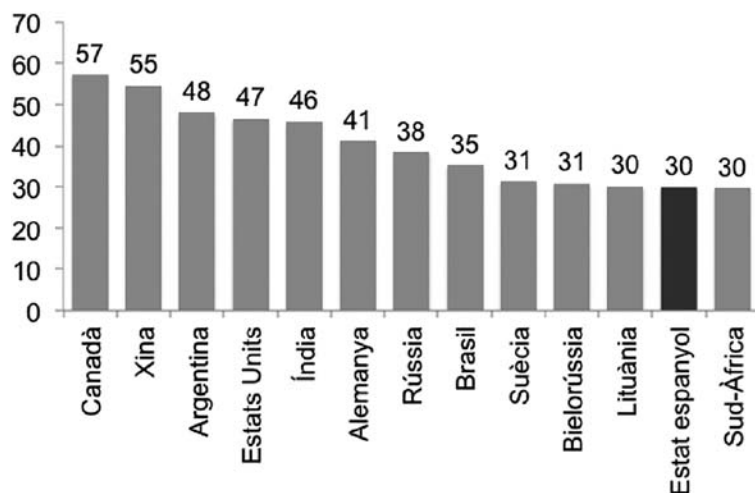
Finalment, la taula 1 mostra un resum dels indicadors utilitzats en els apartats anteriors (descentralització general i econòmica).

2. Descentralització econòmica

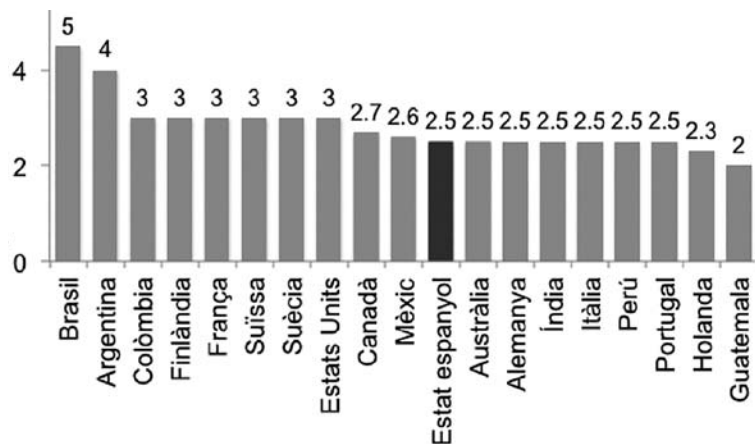
Un altre grup d'indicadors tenen en compte la descentralització únicament des d'un punt de vista econòmic. És, de fet, una manera força habitual de mesurar la descentralització política. Se solen tenir en compte dimensions com la despesa pública o el grau de federalisme fiscal.

D'entrada, hom suposaria que la descentralització política i la capacitat econòmica de les regions està correlacionada. Per tant, els índexs presentats anteriorment estarien, en certa manera, captant també l'efecte del segon.

Gràfic 16. Índex de federalisme fiscal. 2000 (Índex Treisman)



Gràfic 17. Índex d'autonomia financera. 2002 (Índex Rodden)



Tanmateix, convé advertir que les dues dimensions –l'econòmica, per una banda, i la política o les altres dimensions, per una altra– són conceptualment diferents. És possible que una regió tingui poques atribucions polítiques i que, en canvi, rebi un finançament generós. Per exemple, en un cas hipotètic en què una regió rebés només la competència en polítiques educatives o sanitàries, el nivell de finançament –inversi-

ons, despeses...— que aquesta regió hauria d'assumir també seria més elevat, atès que aquests dos àmbits consumeixen bona part de recursos públics. Podria no rebre cap competència més en cap altre àmbit, però si analizéssim únicament el seu nivell de despesa, aquest seguiria sent alt. Fins i tot, aquesta regió podria tenir un grau d'autonomia financera molt més elevat que altres regions amb més competències en d'altres àmbits, però sense les competències d'educació o sanitat. Disposar de més finançament no equival automàticament a tenir un marge d'autogovern més ampli.

Una de les formes més habituals d'analitzar la capacitat econòmica de les regions és a través del nivell de despesa que gestionen els governs estatals. De fet, a nivell de fiscalitat, se sol argumentar que, a l'Estat espanyol, la despesa que gestionen els governs subestats és considerablement més alta que la gestionada per part d'altres regions del món, fins i tot, d'algunes que pertanyen a països federals. Així, segons dades de l'OCDE, el 2012 el país més «descentralitzat» era Dinamarca, on el pes de la despesa local representava el 62% de la despesa pública mentre que la del govern central suposava només el 38%. En el rànquing hi segueixen Suïssa, on el pes de la despesa dels governs subcentrals significava el 58%, Suècia amb el 49%, EUA amb el 47% i l'Estat espanyol amb el 40%.

Ara bé, tal com s'ha comentat i tal com assenyala Espasa (2015), una cosa és la despesa que gestionen els governs subcentrals i una altra la capacitat de decidir sobre les polítiques de despesa. En altres països descentralitzats, sobretot els federals, les competències que tenen assignats els governs intermedis són plenes i, per tant, és més difícil que el govern central hi pugui intervenir.

A més, en el cas espanyol Espasa (2015) constata una manca de responsabilitat fiscal i d'autonomia financera per part de les comunitats autònomes, que provoca importants problemes de gestió dels serveis traspassats i que redueix la qualitat de la descentralització fiscal. Però, aquesta manca d'autonomia fiscal s'agreuja pel fet que del total dels tributs cedits que recapta cada comunitat, només se n'apropia de manera directa un 25%, mentre que el 75% restant es redistribueix entre totes les comunitats a través de quatre fons específics en funció de determinats indicadors.

Aquest model genera una gran manca de coresponsabilitat fiscal, ja que l'actual sistema només permet que les comunitats es puguin apropiat del 25% dels seus recursos tributaris. Per tant, malgrat que les dades de la distribució d'ingressos entre nivells de govern mostren que, per al 2012, l'Estat espanyol és un dels països més «descentralitzats» atès que el 57% dels ingressos no financers són gestionats pel govern central, un 31% pel les comunitats autònomes i un 11% per les corporacions locals, a la pràctica, una part important dels ingressos assignats a les comunitats autònomes acaben essent meres transferències. Per tant, s'opta en aquest subapartat per indicadors més amplis, que no només tenen en compte la despesa de les regions, sinó sobre qui resideix l'autoritat de legislar, modificar o executar diferents àmbits econòmics.

Es focalitzarà l'atenció en l'anomenat federalisme fiscal. Tot i les varietats que existeixen en els models de federalisme fiscal, aquest concepte es refereix a la descentralització en la presa de decisions de les unitats subestats en l'àmbit fiscal –capacitat impositiva, límits de despesa, transferències de recursos a nivell vertical i horitzontal...

Hi ha força maneres d'aproximar-se a l'autonomia o la capacitat financera de les regions i els indicadors són variats. En tot cas, fruit de la seva popularitat, s'analitzen aquí dos indicadors de federalisme fiscal o econòmic populars en política comparada. Aquests són:

- Índex de federalisme fiscal de Treisman.
- Índex d'autonomia financera de Rodden.

El primer índex de Daniel Treisman (2000) pren la forma d'un indicador compost calculat a partir del percentatge de despesa de les regions i d'altres mesures de fiscalitat –el valor és una mitjana del període 1996-2000. Segons aquest índex, l'Estat espanyol se situa en 11-13 posició, conjuntament amb Lituània i Sud-Àfrica (gràfic 16). Com acostuma a passar, els països federals ocupen les primeres posicions.

El segon dels índexs que es presenten aquí és l'elaborat per Jonathan Rodden (2002), construït a partir de sis indicadors per a mesurar l'autonomia financera de les regions. En concret, es tracta d'indicadors sobre la capacitat de demanar diners prestats, de tenir límits en el deute o de cercar autorització de determinades institucions estatals, de límits establerts sobre les empreses públiques i de la llibertat d'eventuals bancs regionals d'actuar. L'índex varia entre 1 i 5 i està calculat el 2002. Contempla un total de 43 països.

En l'índex de Rodden (gràfic 17) l'Estat espanyol s'ubica en la posició número 11-17, amb una puntuació de 2.5, per darrere de Mèxic i conjuntament amb països com Austràlia, Alemanya, l'Índia i el Perú.

3. Descentralització cultural i reconeixement nacional

Per últim, convé considerar que, en certes ocasions, hi ha estats al món que inclouen certs mecanismes de reconeixement a la plurinacionalitat de l'estat. A nivell empíric no hi ha cap índex que tingui en compte totes les dimensions de la plurinacionalitat. De fet, la majoria no contempen cap de les dimensions. És difícil, per tant, establir un rànquing numèric que ens doni una idea d'on s'ubica l'Estat espanyol en aquesta posició. En tot cas, podem repassar aquí algunes dimensions relacionades amb la regulació de la plurinacionalitat d'un estat a nivell constitucional i de quina manera les regula l'Estat espanyol.

Les unitats subestats, especialment les que tenen característiques nacionals diferenciades de la majoria de l'estat, es consideren unitats constituents?

En el cas de Bèlgica, o fins i tot en el cas del Canadà, les unitats subestats amb una realitat nacional diferenciada –Quebec, Flandes i Valònia– es consideren unitats constituents. És a dir, es considera que aquestes unitats són participants de la creació de l'estat –federal, en aquest cas. Fins i tot en el cas Regne Unit, i malgrat no ser un estat federal, es reconeix el rol d'Escòcia i Gal·les en la «creació» de l'estat.

A l'altre extrem hi ha països com l'Estat francès, on es concep que un sol poble –«el poble francès»– és l'originari del pacte constituent i, per tant, de l'estat. En aquest sentit, l'Estat espanyol se situaria al seu costat. L'article 1.2 de la Constitució estableix clarament que «la sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l'Estat». No hi ha cap menció a les realitats nacionals en el pacte fundacional.

Tenen les subunitats estatals una realitat nacional diferenciada en la constitució?

Algunes constitucions, com la belga, expliciten de forma clara la divisió de les realitats nacionals en la seva constitució. Així, l'article 2 de la Constitució Belga assegura que «Bèlgica la formen tres comunitats: la Comunitat Flamenca, la Comunitat Francesa i la Comunitat Germànica». En un punt més baix de reconeixement hi trobaríem el cas quebequès al Canadà. En els acords –fracassats– del Llac Meech i Charlottetown ja es va plantejar definir el Quebec com una societat «distinta». Atès que els acords no es van implementar, la definició va sobreviure només a l'opinió pública i no a nivell formal constitucional. No ha estat fins fa poc, el novembre del 2006, quan la Casa dels Comuns canadenca, a proposta de l'aleshores primer ministre Harper, va aprovar una moció parlamentària que reconeix que Quebec és una nació. El text és el següent: «Aquesta Cambra reconeix que el Quebec constitueix una nació dins d'un Canadà unit».

Finalment, en un sistema flexible com l'anglès, no hi ha un reconeixement explícit que Escòcia i Gal·les són una nació, però múltiples documents legals i els propis discursos públics tracten aquests territoris com a tal. En el cas espanyol, l'únic precepte constitucional que existeix en relació a la plurinacionalitat és l'article número 2, que «reconeix i garanteix el dret d'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren». En cap cas es mencionen quines són les regions i quines les nacionalitats. Catalunya, el País Valencià, les Illes Balears, o les altres realitats nacionals de l'Estat, no tenen cap tipus de reconeixement com a tal.

Tenen les realitats subnacionals capacitat de reformar la constitució?

Alguns països amb realitats plurinacionals, com Suïssa o el Canadà, inclouen preceptes constitucionals que atorguen capacitat de reforma –i, per tant, de veto– a les realitats subnacionals. En el cas de la constitució

espanyola, les institucions catalanes –o, a tal efecte, les de les comunitats autònomes en general– no tenen cap capacitat de reforma constitucional o de veto.

Quin és l'estatus de les llengües minoritàries?

Els estats plurinacionals amb llengües minoritàries sovint opten per garantir un estatus constitucional a totes les llengües de l'estat. Per exemple, en el cas del Canadà el francès i l'anglès tenen el mateix estatus arreu del Canadà, independentment de la llengua majoritària de la regió. En el cas de l'Estat espanyol s'opta per una posició intermèdia: segons l'article 3.2, «la resta de llengües espanyoles seran també oficials en les respectives Comunitats Autònomes d'acord amb els seus Estatuts». A nivell informal, però, les institucions estatals mostren un grau d'ús reduït de les llengües que no siguin el castellà.¹⁶

Més enllà de la regulació constitucional de la plurinacionalitat, és rellevant que l'estat integri –de forma diària o informal– la pluralitat cultural, lingüística i nacional que l'integra. Aquestes qüestions poden contemplar diverses dimensions i depenen de molts factors, com del govern que existeixi en cada moment. En tot cas, algunes qüestions a tenir en compte serien:

- L'ús habitual de les llengües no majoritàries per part dels polítics estatals o dels seus representants.
- L'ús habitual de les llengües no majoritàries en documents oficials estatals o en la comunicació entre institucions i ciutadans en general –documents d'identitat, mitjans de comunicació...
- Atorgar el mateix estatus a les diferents realitats culturals, tant en les polítiques públiques interiors com en la seva projecció exterior.
- Adoptar una actitud proactiva en la defensa de les realitats nacionals subestatals.

Algunes d'aquestes dimensions inclourien exemples com els següents: els discursos dels representants estatals –president, monarques...– serien en diverses llengües; les llengües minoritàries es podrien utilitzar de forma lliure en les institucions representatives estatals; documents com el passaport, el DNI... serien en les diverses llengües estatals; l'estat integraria les diferents llengües i cultures en els mitjans de comunicació; la projecció cultural estatal promocionaria totes les cultures i llengües de l'estat, etcètera.

Atesa la manca d'indicadors empírics comparables en aquesta qüestió, deixem de moment a consideració del lector o lectora si l'Estat espanyol compleix o no les dimensions explicades anteriorment.

16 Vegi's, per exemple, el recent informe elaborat per la Plataforma per la Llengua: www.plataforma-llengua.cat/media/assets/2559/informeCAT.pdf

spanije REGIONAL AUTHORITIES LÄNDER
itos RÉGION PROVINCES
toni vojvodina okruzi województwo



LA LEGALITZACIÓ DEL DRET A LA SECESSIÓ

Finalment, en relació al reconeixement de la plurinacionalitat, convé destacar que hi ha alguns estats que contemplen certs mecanismes de provisió constitucional per exercir el dret de secessió, encara que sigui de forma indirecta. Aquest aspecte no està íntimament relacionat amb la descentralització, atès que representa una possibilitat que, aplicat, representaria la creació d'un nou estat sobirà. La descentralització es relaciona amb la capacitat d'unitats subestats d'actuar en diferents àmbits polítics, una qüestió que el nou estat creat podria plantejar-se.

Tanmateix, és bo assenyalar-ho per dues qüestions: en primer lloc, la inclusió de la secessió en el text constitucional acostuma a significar el màxim grau de respecte a certs principis que un estat pot tenir, com el d'autodeterminació o el dret democràtic a la secessió. En segon lloc, hi ha sovint el mite que els textos constitucionals no recullen un dret a la secessió explícit. Si bé no són majoria, és cert que trobem casos en què s'inclou aquest dret en la legislació bàsica.

La taula 2 mostra els països i els períodes que han inclòs el dret de secessió en el text constitucional. El primer grup de països fa referència a aquells estats en què s'estableix el dret a secessió i es fa explícit a qui s'aplica aquest dret. Els

Taula 2. Estats que han incorporat el dret de secessió en el text constitucional

Estat	Període
ESPECÍFIC PER UNITATS SUBSIDIÀRIES	
Alemanya (Prússia)	1924-1931
Liechtenstein	2003
Birmània (Myanmar)	1948-1958
Unió Soviètica	1924-1980
Sant Kitts i Nevis	1983
Sudan	2005-2013
Uzbekistan	1992
Iugoslàvia (Sèrbia)	1974-2005
AMBIGU SOBRE QUI ES POT SEPARAR	
Bulgària	1947-1960
Burundi	1998-2013
República Centreafricana	1964-2013
Txad	1996-2013
Etiòpia	1991-2013
Gabon	1961-1980
Grècia	1952-1967
Iran (Pèrsia)	1906-1978
Madagascar	1960-1991
Mauritània	1961-2013
Montenegro	2006
Unió Soviètica	1918-1923
Senegal	1960-2013
Iugoslàvia (Sèrbia)	1946-1952
LA CONSTITUCIÓ OBRA LA PORTA A LEGISLAR-HO A TRAVÉS D'UNA LLEI POSTERIOR	
Egipte	2012-2013
Lituània	1922-1927
LA DINÀMICA POLÍTICA HA COMPORTAT QUE ES PERMETI UNA EVENTUAL SECESSIÓ	
Quebec	1980 (?) i a partir de 1999
Escòcia	Des del 2013

Font: Comparative Constitutions Project.

casos probablement més coneguts són els de les illes de l'Atlàntic Sant Kitts i Nevis. Hi ha també el cas de Liechtenstein, que permet als 11 municipis que conformen el petit principat separar-se del país, si així ho creuen convenient. En aquesta categoria, i dins els països autocràtics, hi entrarien països com Alemanya (per Prússia 1924-1931), Sudan (2005-2013) o Iugoslàvia (1974-2005).

En una segona categoria, hi ha estats que permeten el dret a la secessió o l'autodeterminació, tot i que són més ambigus respecte qui es pot separar. El cas més paradigmàtic és probablement el d'Etiòpia, país que estableix un procediment clar perquè la secessió es produeixi. En els altres casos contemplats la varietat és alta: des de països que són més ambigus sobre el tema, a d'altres en què no està clar si el principi constitucional s'aplica a territoris o es tracta d'un principi individual general.

La tercera categoria té dos casos i inclou Egipte i Lituània en dos moments concrets de la seva història. En aquests dos casos la constitució obre/obria la porta a legislar la secessió a través d'una llei posterior, aprovada pels parlaments respectius.

Finalment, cas a part mereixen els casos del Quebec i d'Escòcia. D'una banda, a través de la Llei de Claredat de 1999, el Parlament del Canadà establí les condicions mitjançant les quals el Canadà podia permetre la secessió en alguna de les províncies de l'estat. Aquesta llei, promoguda després del referèndum fallit del 1995, estableix que, per negociar la secessió, convé dur a terme un referèndum d'independència a la província corresponent, que la pregunta que se sotmeti als votants sigui «clara» i que el resultat sigui «clarament majoritari». Només si aquestes condicions es compleixen, la secessió es pot començar a negociar. Per tant, malgrat que el Canadà no estableix formalment la secessió, la dinàmica política ha portat a permetre el referèndum.

Finalment, el recent referèndum escocès, celebrat el 2014, estableix un altre precedent. Com és ben sabut, el Regne Unit no té una constitució escrita. El referèndum va arribar després de la victòria d'un partit independentista al govern escocès –Scottish National Party– i, més tard, després d'un pacte entre el govern del primer ministre d'Escòcia, Alex Salmond, i el govern del primer ministre del Regne Unit, David Cameron.



6

chantun

munitats autònomes

landsdel

REGIONE

REGIONAL AUT

LÄNDE

APSKR

ELS PAÏSOS CATALANS I L'ESTAT DE LES AUTONOMIES

Com és conegut, la descentralització territorial a l'Estat espanyol té una història de poc èxit i més aviat conflictiva. Després de l'intent fallit de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925), la creació de la Generalitat de Catalunya per part de la Segona República (1931-1939) va semblar per un moment que es donava pas a un intent seriós de descentralitzar políticament l'estat i, en menor mesura, d'acceptar la seva plurinacionalitat. La repetició del procés a Galícia i al País Basc establia una mena d'estat descentralitzat asimètric, limitat a nivell de descentralització pràctica, però un punt de partida únic en la història recent espanyola.

El fracàs de la Segona República –en gran part fruit de les tensions desencadenades entre alguns sectors contraris al nou model territorial– va ajornar la qüestió fins als anys setanta. Arran de la mort del dictador Franco, la qüestió territorial es va posar de nou sobre la taula.

La Constitució de 1978 va obrir la porta a descentralitzar l'Estat i a que les comunitats històriques –Catalunya, Galícia i el País Basc– obtinguessin de nou certes quotes d'autogovern, conjuntament amb Andalusia, regió que es va afegir a l'anomenada «via ràpida» a base de mobilitzacions ciutadanes i pressió de les elits. Així mateix, la Carta Magna obria la possibilitat a altres territoris a seguir el

mateix camí, en una via diferent –la via lenta–, però que eventualment els podia donar un grau d'autoritat semblant a les comunitats històriques. Aquest és el camí que van seguir les Illes Balears i el País Valencià. Dins d'aquest doble sistema, el País Basc i Navarra –o, més concretament, les seves diputacions– conservaven el concert econòmic, establint una mena de sistema asimètric.

La Constitució espanyola establia un camí ambigu, poc clar i amb un munt d'interrogants. Les tensions que generava la qüestió territorial, en especial la carpeta catalana, van comportar que s'optés per aquest model, que el temps acabaria de definir.

En aquest sentit, el cop d'estat del febrer del 1981 va tenir implicacions clares sobre el model territorial espanyol. La Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic –la LOAPA, per les sigles en castellà–, tot i declarar-se en part inconstitucional, va marcar el camí d'un model que passaria a caracteritzar-se per l'uniformitat entre les disset comunitats, però també per la preponderància –sobretot política– del centre a l'hora de dictar l'autonomia de les diferents comunitats.

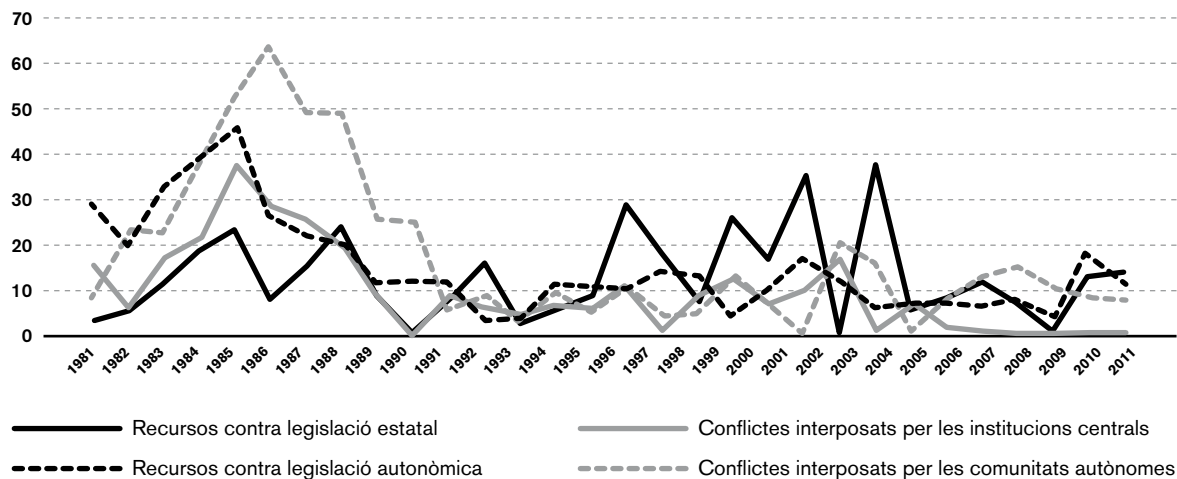
La història autonòmica, recent o de fa dues dècades, revela que el model autonòmic espanyol no ha acabat mai de tancar amb la qüestió territorial. L'ampliació de quotes d'autogovern s'ha realitzat en base a negociacions polítiques concretes, accelerades quan el principal partit a nivell espanyol no disposava de la majoria absoluta i necessitava un aliat parlamentari, normalment procedent de Catalunya o del País Basc –el famós «peix al cove».

Tot i això, la desconfiança i la manca de voluntat de cedir competències, fins i tot si estan establertes per llei, ha estat comuna. Per exemple, el 2014 el govern de Catalunya calculava en 29 les competències pendents de traspasar, una xifra que era *de facto* més alta atès que la cessió duta a terme durant el govern tripartit anterior va ser incompleta. Un dels exemples més il·lustratius és el de la gestió de les beques d'estudis, la qual hauria de recaure a la Generalitat de Catalunya segons una sentència del Tribunal Constitucional de el 2001 que no s'ha arribat a aplicar. Una de les moltes dificultats a l'hora de fer efectiu el traspàs és que aquests s'han de tractar normalment en comissió bilateral, la reunió de la qual es pot posposar *ad infinitum*.

En aquest sentit, la conflictivitat territorial ha estat una norma habitual i no només en el terreny dialèctic o públic, sinó també en el legal i institucional. El gràfic 18 mostra l'evolució de la conflictivitat constitucional entre comunitats autònomes i institucions des de 1981 al 2009. Tal com s'hi observa, els conflictes han estat una constant. L'època més intensa va ser la dels 80, sobretot arran de l'aprovació de la LOAPA i en forma de conflictes interposats per les Comunitats Autònomes. Tot i aquesta etapa intensa a nivell de conflictes, aquests no es van reduir i sempre han format part de la vida política de l'Estat espanyol.

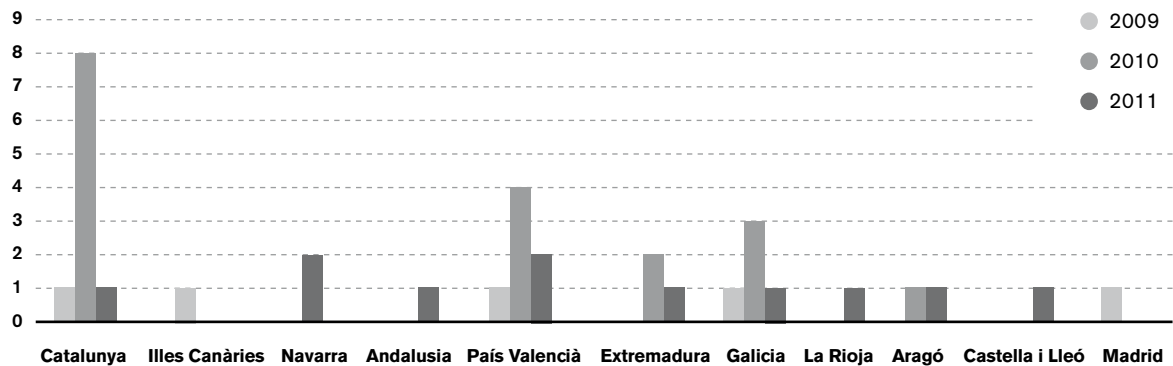
De fet, lluny d'apaivagar-se, aquest procés s'ha intensificat en els darrers anys. Només entre el 2009 i el 2011, Catalunya ha presentat un total de 10 recursos d'inconstitucionalitat (gràfic 19). El País Valencià

Gràfic 18. Evolució de la conflictivitat constitucional entre comunitats autònomes i institucions estatals. 1981-2011



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del BOE.

Gràfic 19. Recursos d'inconstitucionalitat contra lleis autonòmiques. 2009-2011 (xifres absolutes)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del BOE.

n'ha presentat un total de 7. En aquest mateix període, altres comunitats autònomes també han presentat un nombre considerable de recursos.

El 2013 i 2014, Catalunya va impugnar un total de 26 lleis de l'estat. En el mateix període el govern espanyol va plantejar un total de 30 recursos d'inconstitucionalitat contra lleis de comunitats autònomes. A aquests recursos cal afegir els 10 que s'han ingressat al tribunal per part de diputats o senadors.

La tendència dels últims anys no només ha passat per fer servir els tribunals com a desllorigadors competencials, sinó que multitud d'atribucions i competències de les comunitats autònomes s'han recentralitzat a ritme de producció legislativa des del centre.¹⁷ Per exemple, a l'abril del 2014, la Generalitat de Catalunya (Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern) va realitzar un informe que analitzava l'agenda recentralitzadora del govern espanyol. L'informe conclouïa que més d'un terç de les 120 lleis o normes dictades pel govern de Rajoy fins al moment limiten o eliminen competències pròpies consolidades.¹⁸ En aquest sentit, l'informe mostrava com almenys 157 mesures preses pel govern espanyol del PP incloses en 42 lleis envaïen l'autogovern.

L'ambigüitat de la Constitució en aquest aspecte i la interpretació per part del Tribunal Constitucional ha situat l'autogovern de les comunitats autònomes en una situació sovint inestable, molt depenent a la voluntat del govern central. Convé recordar, a més, que a diferència de la majoria de països federals, les comunitats autònomes no tenen cap mena de pes en la decisió dels membres del Tribunal Constitucional. Així mateix, tampoc existeix cap òrgan polític amb pes de decisió real de representació territorial, com sí que passa amb el Senat d'altres estats.

L'evolució del model autonòmic espanyol tampoc ha vingut d'una reforma de la Constitució Espanyola. En molts països les constitucions es reformen sovint i s'adapten a les noves necessitats, la qual cosa converteix els textos suprems en flexibles –per actualitzar-los– i rígids al mateix temps –per evitar la seva reforma constant.

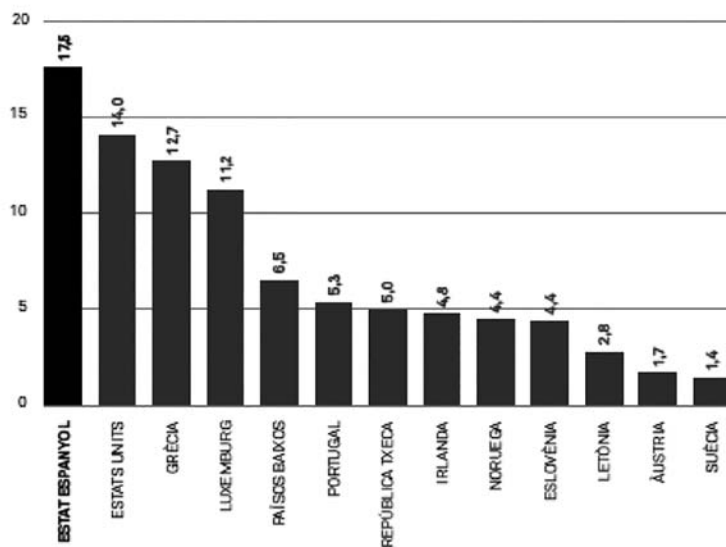
El cas de la Carta Magna espanyola és diferent. El seu procediment de reforma és extremament rígid, atès que preveu un sistema de dobles majories. De forma sintètica, segons estableixen els articles 166-169, Títol X, la reforma¹⁹ agreujada de la Constitució requereix l'aprovació d'una majoria de dos terços del Congrés dels Diputats i el Senat i, en cas d'aprovar-se, una dissolució de les cambres i la celebració d'eleccions. El nou Parlament escollit ha de ratificar la decisió, per la qual s'exigeix una majoria simple a favor de la reforma

17 Per a una acurada explicació d'aquest procés de recentralització, veure Viver Pi-Sunyer (2012).

18 Informe titulat «Recull de mesures centralitzadores adoptades o impulsades per l'Estat». Accessible a: http://www.ara.cat/politica/Governacio-informe-recentralitzacio-Estat-Generalitat_ARAFIL20140402_0002.pdf

19 També existeix el procediment de reforma ordinari, diferent i més àgil. No obstant, si es volgués reformar el sistema territorial espanyol, atès que en essència es modificarien parts substancials de la Constitució, el procediment que s'hauria de seguir seria l'agreujat.

Gràfic 20. Mitjana d'anys en els quals es reforma la Constitució



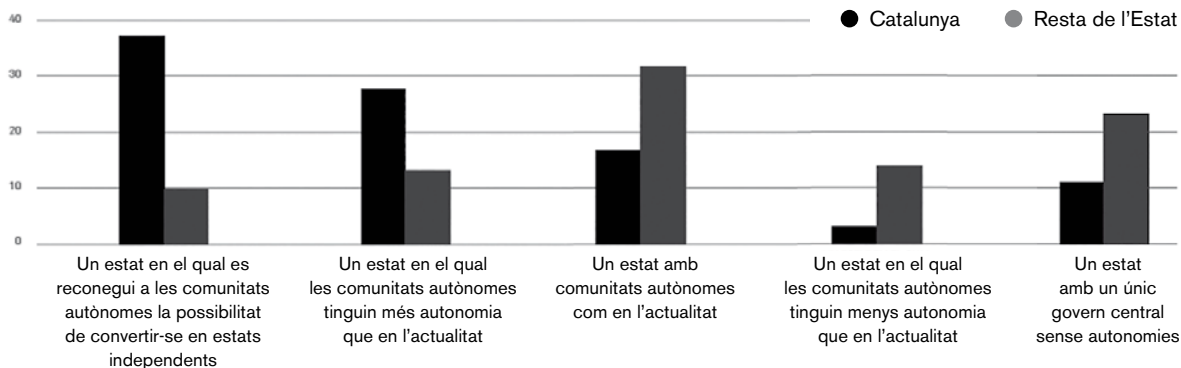
Font: Comparative Constitutions Project.

al Congrés i majoria absoluta al Senat. Un cop complet aquest tràmit, l'estudi del text o proposició de reforma constitucional ha de ser aprovat pel Congrés i Senat per una majoria de dos terços. Finalment, un cop s'hagi efectuat aquesta aprovació, el text final s'ha de sotmetre a referèndum popular.

Aquesta rigidesa, conjuntament amb condicionants polítics contraris a aquesta reforma (Núñez, 2001; Muñoz, 2009), ha provocat que la constitució espanyola sigui una de les que es reformen menys sovint. Fins al moment, només s'ha reformat dues vegades, l'any 1992, amb motiu de l'adaptació de la constitució al Tractat europeu de Maastricht, i l'any 2011, reforma que va implicar incorporar en el text la noció d'estabilitat pressupostària.

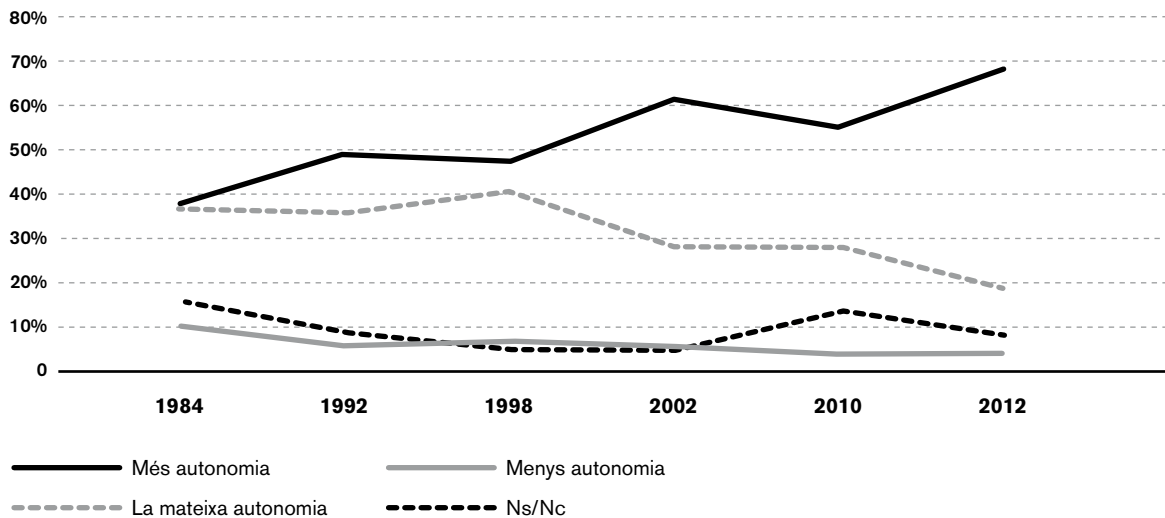
Tal com indica el gràfic 20, això significa que l'Estat espanyol ha reformat la seva constitució, de mitjana, cada 17 anys i mig (Rodon, 2014). Això el situa com l'estat que menys sovint reforma la seva constitució. El segueixen els EUA –amb una constitució aprovada però el 1789, fa més de dos-cents anys– Grècia i Luxemburg. De fet, Espanya ha reformat menys la seva Constitució que moltes democràcies recents, com per exemple un bon grapat de països de l'Europa de l'est.

Gràfic 21. Li presentaré algunes fórmules alternatives sobre l'organització de l'Estat a Espanya. Quina prefereix?



Font: CIS 2958, 2012

Gràfic 22. Evolució de la preferència per major, igual o més autonomia. 1984-2012



Font: CIS 2958, 2012

De molts motius perquè aquesta reforma no s'hagi efectuat, n'hi ha diversos i amplis, però un dels més potents és la discrepància de fons que existeix amb el model territorial que cal implementar. Aquesta discrepància no només es troba a nivell de partits polítics, sinó que la ciutadania de diverses comunitats autònomes té preferències territorials divergents. El gràfic 21 ho il·lustra. En ell s'hi mostra la resposta que els ciutadans han donat a la pregunta sobre preferències territorials, amb opcions que van des d'«Un estat amb un únic govern central sense autonomies» a «Un estat en el qual es reconegui a les comunitats autònomes la possibilitat de convertir-se en estats independents». Els resultats se subdivideixen per Catalunya i per a la resta de l'Estat.

Les diferències són notables. Mentre a Catalunya l'opció d'un estat en el que es reconegui la secessió o en el que hi hagi més autonomia és majoritària, a la resta de l'estat l'*statu quo* o, fins i tot, l'opció d'eliminar les autonomies hi és molt més majoritària (gràfic 21).

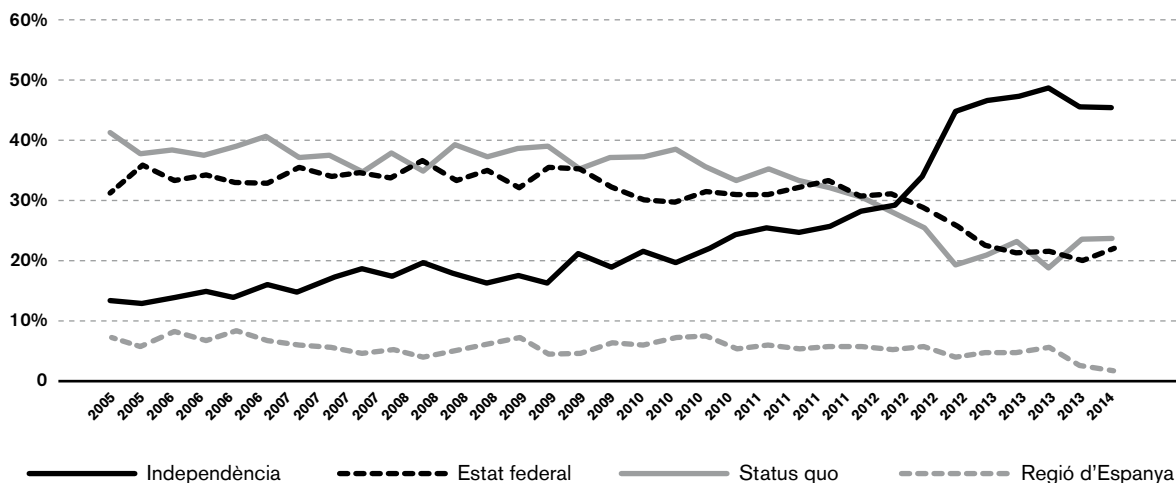
Hom pot pensar, però, que la reforma de la Constitució espanyola en sentit territorial no és la clau de volta, atès que la constitució calia anar desplegant-la en sentit descentralitzador. Ja s'ha vist anteriorment que això no ha estat així i que, en tot cas, la recentralització i els conflictes territorials han estat habituals. Tot i això, algú podria plantejar encara que la ciutadania això no ho ha percebut i que ha integrat bé la idea que l'Estat espanyol es descentralitzava.

Res més lluny de la realitat. El gràfic 22 mostra les respostes a la pregunta sobre si es prefereix més, menys o el mateix nivell d'autonomia per a la comunitat autònoma. El gràfic indica que, lluny de reduir-se, la voluntat de tenir més autonomia ha anat creixent any rere any. Segons les enquestes del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), el 1984 vora el 38% dels catalans volia més autonomia per a les institucions pròpies. Es tractava d'un percentatge similar als que tenien com a primera preferència «la mateixa autonomia».

Amb el pas del temps, el percentatge de catalans que demanen més autonomia ha anat creixent. Tot i el desplegament de l'Estatut durant els anys vuitanta o de pactes polítics concrets –com el del Majèstic de 1996–, la voluntat d'incrementar l'autogovern no ha parat de créixer. El 1992 ja eren gairebé la meitat els catalans que volien més autogovern, xifra que se situava al 69% el 2012. Les xifres indiquen, per tant, que ni pactes polítics concrets per desenvolupar l'autogovern, ni la reforma estatutària han minvant la voluntat d'una part considerable de Catalunya d'obtenir més quotes de poder per a les seves institucions.

De fet, com mostra el gràfic 23, la descentralització no ha canviat les preferències territorials en el sentit de donar més suport a l'*statu quo* territorial. Com han mostrat estudis recents, el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que va desembocar en la seva aprovació final el 2006, va tenir un paper fonamental en canviar les preferències territorials d'una part important de la ciutadania. L'Estat d'Autonomia aprovat en referèndum el juliol del 2006 suposava ja un text laminat respecte la proposta aprovada pel

Gràfic 23. Evolució de les preferències territorials a Catalunya. 2005-2014



Font: CIS 2958, 2012

Parlament de Catalunya el 2005. A aquesta retallada s'hi va afegir aquella que va efectuar la sentència del Tribunal Constitucional al juny del 2010, emesa després d'una gran polèmica –la legitimitat del Tribunal va quedar greument tocada a causa de la no renovació de certs membres o de pressions polítiques. El Tribunal va declarar 14 articles inconstitucionals –1 totalment i 13 parcialment– i en va reinterpretar 27 més. Molts d'ells tocaven el moll de l'os de reivindicacions que s'havien demanat amb intensitat.

Fruit, en part, d'aquest procés (Guinjoan et al., 2013), la voluntat de convertir l'Estat espanyol en un estat federal va començar a caure de forma constant. El suport a l'*statu quo* territorial, és a dir, al model basat en les comunitats autònomes, també es va afeblir de forma significativa.

Tal com s'observa en el gràfic 23, el creixement de la independència com a primera preferència territorial ha estat substancial. El 2009 eren vora el 20% els catalans que tenien la independència com a primera opció. Aquest percentatge es va situar vora el 50% a finals del 2013 i principis del 2014.

Aquest canvi en les preferències territorials s'ha plasmat també en altres preguntes, com en les relacionades amb el comportament davant d'un referèndum d'independència. En aquest àmbit, la majoria d'enquestes han indicat un suport força sòlid a l'opció que Catalunya es converteixi en un Estat propi.

Amb tot, les dades indiquen clarament que el model autonòmic s'ha caracteritzat per a dues qüestions:

En primer lloc, per ser un model inestable, font de conflicte institucional. El Tribunal Constitucional ha hagut de tractar amb recursos relacionats amb les competències autonòmiques de forma constant i no sembla que regions i centre hagin trobat un punt d'equilibri òptim i satisfactori. De fet, el pas del temps ha agreujat aquesta qüestió: la relació de verticalitat entre centre i comunitats i la capacitat de modificar l'autogovern per part del govern central en un sentit recentralitzador ha generat una tensió important en el model autonòmic.

En segon lloc, les dades no indiquen que la ciutadania estigui satisfeta amb l'*statu quo* actual. Sobretot a Catalunya, però també en d'altres latituds –i sigui per a descentralitzar o recentralitzar–, el model autonòmic sembla que satisfà cada cop a menys gent. En els últims anys, les veus de protesta des de les Illes Balears i el País Valencià s'escolten cada vegada amb més força.

Ambdós aspectes són importants de tenir en compte abans de procedir al següent apartat, en el qual s'analitza la posició relativa que, en termes formals, ocupa Catalunya, el País Valencià o les Illes Balears a nivell d'autogovern en comparació amb la resta de regions de països democràtics del món.



OSKRITYS

REGIONAL A

un wojew

un RE
ts autòno

ndsdel

7

EL PODER AUTONÒMIC EN PERSPECTIVA

Aquest apartat pretén analitzar l'autogovern de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears des d'una perspectiva comparada. És a dir, disposa Catalunya d'un poder alt o baix en relació a altres unitats subestamentals? O el seu grau d'autogovern se situa en la mitjana dels països que tenen algun tipus de descentralització política, administrativa o fiscal? Més concretament, en quina posició se situa cada territori dels Països Catalans des d'un punt de vista comparat?

Per analitzar-ho, s'utilitzarà l'Índex d'Autoritat Regional. Aquest té en compte 42 democràcies o semidemocràcies a nivell anual i cobreix el període 1950-2006. Això significa que, en total, s'analitzen 737 regions subestamentals. Del total d'unitats subestamentals, s'han inclòs només aquelles que se situen immediatament per sota de les estatals i s'han exclòs les inferiors. Per exemple, en el cas espanyol, s'han exclòs les províncies i s'han analitzat únicament les comunitats autònomes.

Atès que l'índex tindrà força importància en aquest apartat, convé aquí fer una advertència que pot ajudar a interpretar una mica millor els seus resultats. L'Índex d'Autoritat Regional està elaborat prenent com a referència producció legislativa formal. Això significa, generalment, que la codificació s'ha realitzat a partir de l'anàlisi de les constitucions o d'altres lleis «globals». En el cas de l'Estat espanyol això significa la Constitució espanyola del 1978 i els estatuts d'autonomia

respectius. Això genera, per tant, dos tipus de problemes: l'exclusió de la dinàmica de partits i la gestió de les competències concurrents o compartides i la jerarquia.

Exclusió de la dinàmica política

Bona part de la descentralització, és a dir de la capacitat de les regions d'actuar en un àmbit concret, depèn de les dinàmiques polítiques. Sobretot en aquells casos en què l'ambigüitat de les lleis és alta, el fet que una regió tingui o no tingui més poder depèn de pactes polítics concrets. Per exemple, és ben sabut que quan els governs central i regional són diferents, les dinàmiques territorials centre-perifèria es desenvolupen amb més problemàtica (Guinjoan and Rodon, 2014). Així mateix, en contextos en què la cultura política preponderant del país no afavoreix el fet que les regions actuïn en diversos àmbits es produeixen conflictes institucionals més comuns i la capacitat d'actuació de les regions també se'n veu afectada. Finalment, quan el Tribunal Constitucional és només escollit a partir del «centre», sense que les regions tinguin cap paper rellevant, les decisions que aquest prengui tendiran a oferir una visió més restrictiva.

Es tracta només de tres exemples concrets de dinàmiques polítiques que poden afectar la descentralització d'un país, tant en direcció a una major descentralització com en un impuls a la re-centralització. Totes aquestes dinàmiques l'Índex d'Autoritat Regional no les té en compte.

Per al cas de Catalunya i de l'Estat espanyol en general aquest fet té conseqüències evidents. Una de les maneres a través de la qual l'Estat ha laminat competències autonòmiques ha estat a través de l'impuls de l'«homogeneïtzació» i de les anomenades lleis de bases. Segons el precepte constitucional (Títol tercer, Capítol Segon, articles 82-83), l'estat pot realitzar legislació bàsica que, com el seu nom indica, estableix les «bases» de com es pot –o s'ha de– legislar. Aquestes lleis han tendit a produir inevitablement que s'harmonitzi el sistema competencial autonòmic. Amb el temps, allò definit com a «bàsic» ha anat creixent i s'ha tendit a un sistema basat en què l'estat aprova una legislació bàsica i les comunitats autònomes legislen sobre la qüestió. Un exemple clar és en educació i en la definició del currículum escolar: cada cop les comunitats han perdut més capacitat de definir els continguts escolars, fins al punt que amb l'última llei d'Educació les autonomies només poden decidir el 35% del currículum, si tenen llengua pròpia, o el 25%, si no en tenen.²⁰

20 Llei Orgànica de Millora de la Qualitat Educativa (LOMCE), 8/2013, de 9 de desembre. Els percentatges anteriors aprovats per a la Llei Orgànica d'Educació se situaven en el 55% per a les comunitats amb llengua pròpia i en el 65% per a la resta.

Competències concurrents o compartides i jerarquia

En una línia semblant, l'índex tampoc realitza una bona tasca en diferenciar –ponderar– el fet que hi ha algunes atribucions regionals que són compartides o concurrents entre l'estat central i les diferents regions. La llei pot establir diferents punts de coordinació, però l'índex RAI no ho contempla. És possible que una competència concreta estigui dividida 80-20 entre administracions, però l'índex no recull aquestes qüestions.

Així mateix, l'índex RAI no recull la relació que s'estableix –ni formal ni informal– entre les diferents administracions. En competències compartides, per exemple, és possible que la legislació estableixi que estat i comunitats han de dur a terme les polítiques públiques de forma conjunta, però que *de facto* això no es produeixi, atès que l'estat pot tenir la clau de volta, situant-se *de facto* en un nivell jeràrquic superior.

Aquest fet es pot veure clarament en la qüestió del finançament. Per moltes atribucions que rebin les comunitats, si no hi ha el nivell òptim de finançament associat, és difícil que aquesta atribució es pugui exercir com a tal. Aquesta dinàmica s'ha pogut veure clarament en el cas de l'estat de les autonomies, en el qual algunes comunitats han tingut un dèficit de finançament crònic. Això ha fet que no poguessin exercir certes competències en la seva totalitat, malgrat que «formalment» les tenien atribuïdes.

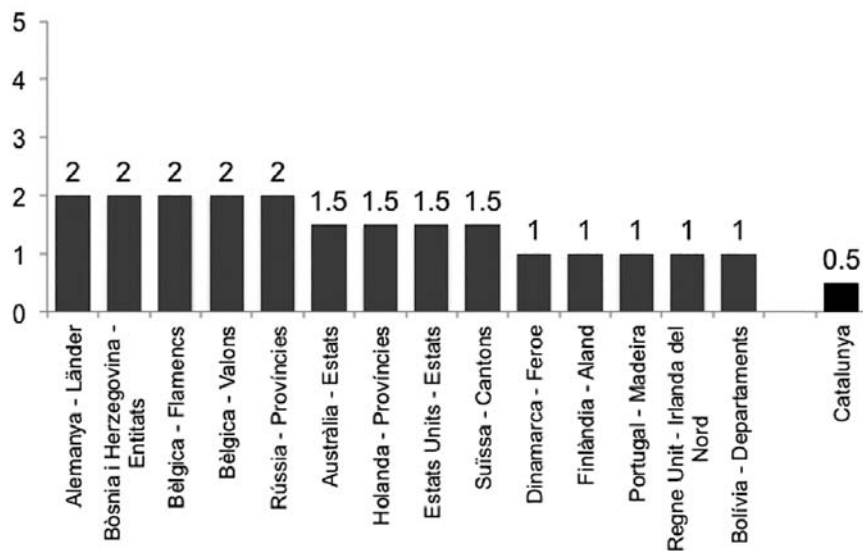
Aquests fets comporten conseqüències evidents. En el cas de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears, i sobretot vistes les dinàmiques dels últims anys, es podrà observar com els resultats sobreestimen la puntuació que reben, sobretot en el cas de capacitat d'autogovern. No obstant això, és de moment l'única alternativa de la qual es disposa i, malgrat els problemes, ofereix una perspectiva rellevant, àmplia i analítica del lloc que ocupa cada regió en perspectiva comparada.

El primer indicador que s'analitza és el de capacitat legislativa. Aquesta dimensió té en compte el grau en què les autoritats regionals poden codeterminar –o codecidir– la legislació estatal. Es tracta d'un índex que oscil·la entre 0 i 2 punts. Tal com indica el gràfic 24, Catalunya obté en aquesta dimensió un total de 0.5 punts. Aquesta puntuació representa que Catalunya se situa entre la posició 22 i la 33 –11 països reben una puntuació similar–, en una llista encapçalada per països formalment federals. Si es comptabilitzen totes les regions –sense agrupar-les en estats–, Catalunya ocuparia, com a mínim, la posició 240 en capacitat legislativa. La mateixa que ocuparia el País Valencià i les Illes Balears.

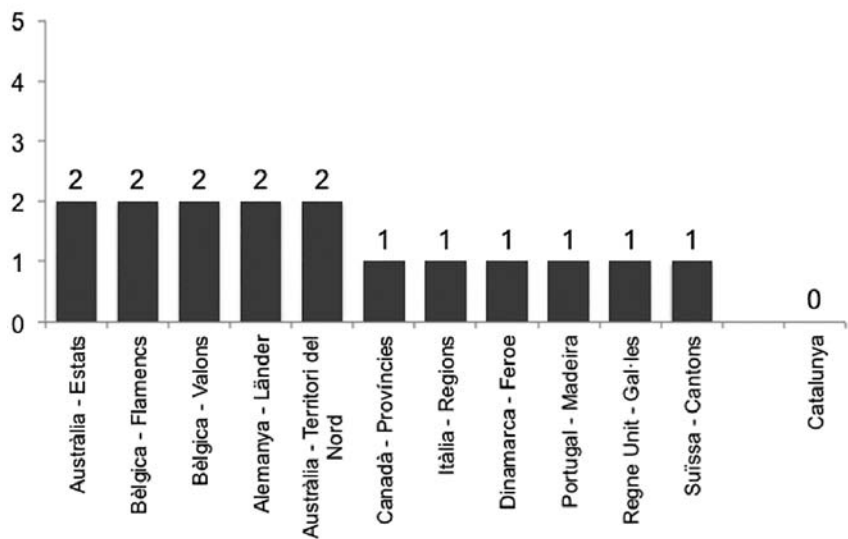
Tot seguit, s'analitza l'anomenat control executiu. Aquesta dimensió analitza el grau en què les regions poden codecidir les polítiques estatals a través de trobades intergovernamentals amb capacitat legal de decisió. De nou, també oscil·la entre 0 i 2 punts.

En aquest cas, Catalunya obté 0 punts (gràfic 25). La llista l'encapçalen les regions d'Austràlia, Bèlgica i Alemanya. Per tant, Catalunya, el País Valencià o les Illes s'ubiquen, en aquest índex, en última posició. És a dir, en aquesta dimensió i tenint en compte totes les regions, s'ubica en la posició número 158.

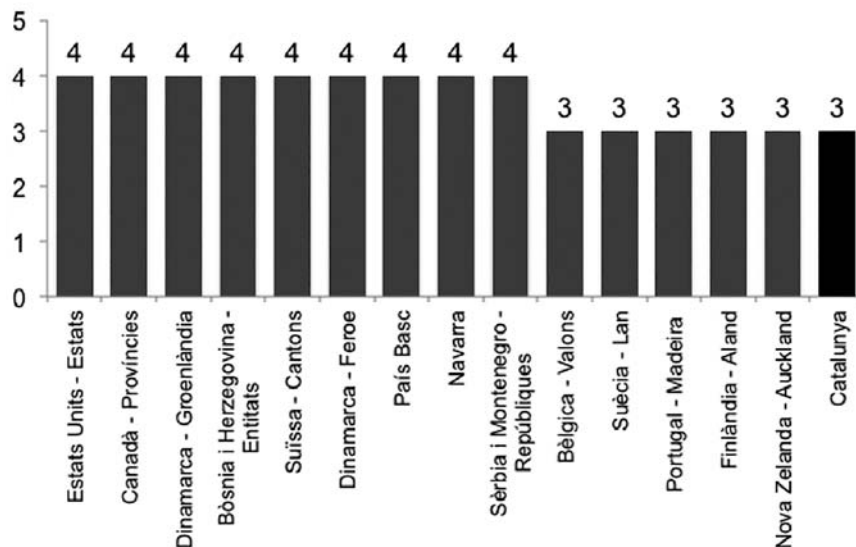
Gràfic 24. Capacitat legislativa de les regions (Índex RAI)



Gràfic 25. Control executiu de les regions (Índex RAI)



Gràfic 26. Autonomia fiscal de les regions (Índex RAI)



Una altra de les dimensions analitzades és la de l'autonomia fiscal. Aquesta analitza el grau en què els representants regionals poden codecidir la distribució dels ingressos generats a partir dels impostos. L'índex oscil·la entre 0 i 4 punts.

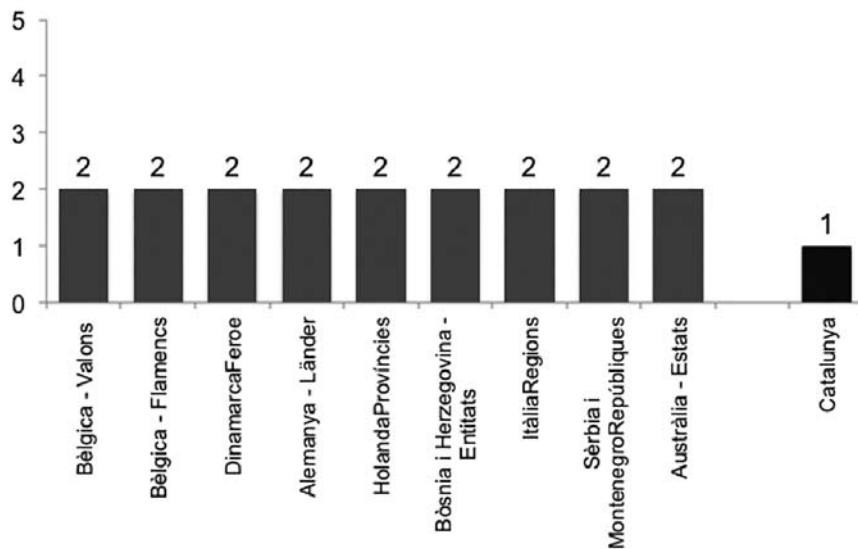
El gràfic 26 mostra que obtenen la màxima puntuació, de nou, aquelles regions que pertanyen a estats federals, com les províncies canadenques o els cantons suïssos. En aquest grup de regions també hi apareixen dues comunitats autònomes: el País Basc i Navarra. Es tracta, precisament, de les comunitats amb règim foral, que recaptin els impostos que generen al seu territori, a diferència de les resta de comunitats autònomes (Salaberria, 1994).

Les comunitats pertanyents al règim comú, com Catalunya, les Illes Balears o el País Valencià, reben un 3 de puntuació. Això implica que el nostre país se situï en la posició número 99.

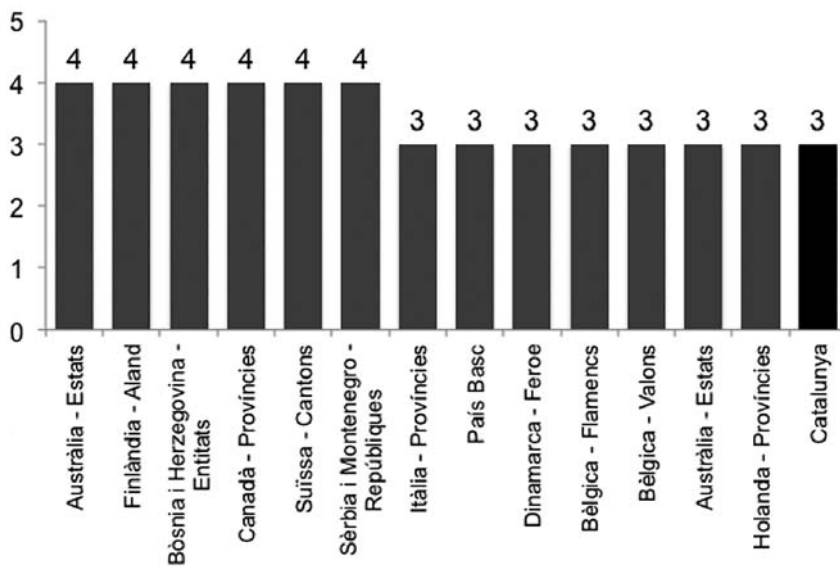
El RAI contempla un índex similar que té en compte el control fiscal, és a dir, la capacitat legislativa i de control sobre els impostos que tenen les regions en relació a l'estat. En aquest cas, el País Basc i Navarra i la resta de comunitats autònomes reben una puntuació semblant –1 punt d'un total de 2.

En aquest índex, tal com il·lustra el gràfic 27, la posició de Catalunya és, en el millor dels casos, la número 56, conjuntament les Illes Balears, el País Valencià i la resta de comunitats autònomes.

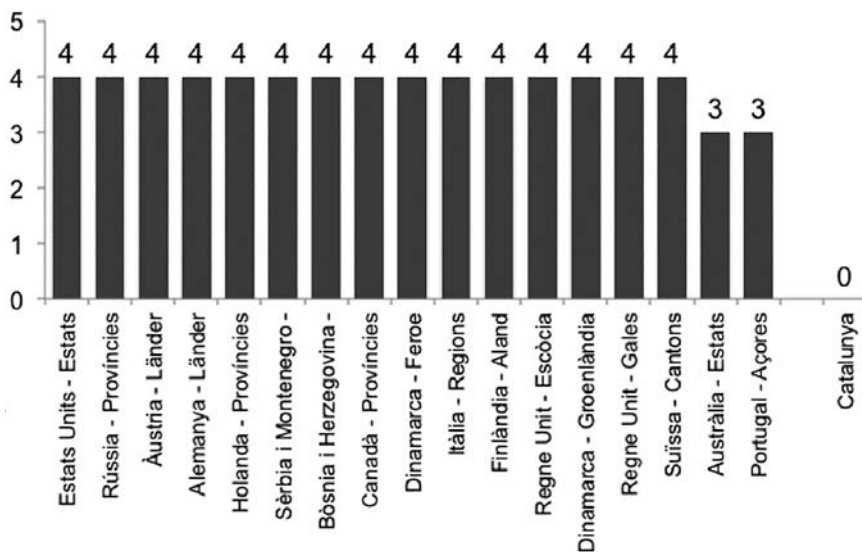
Gràfic 27. Control fiscal de les regions (Índex RAI)



Gràfic 28. Àmbits sobre les polítiques públiques de les regions (Índex RAI)



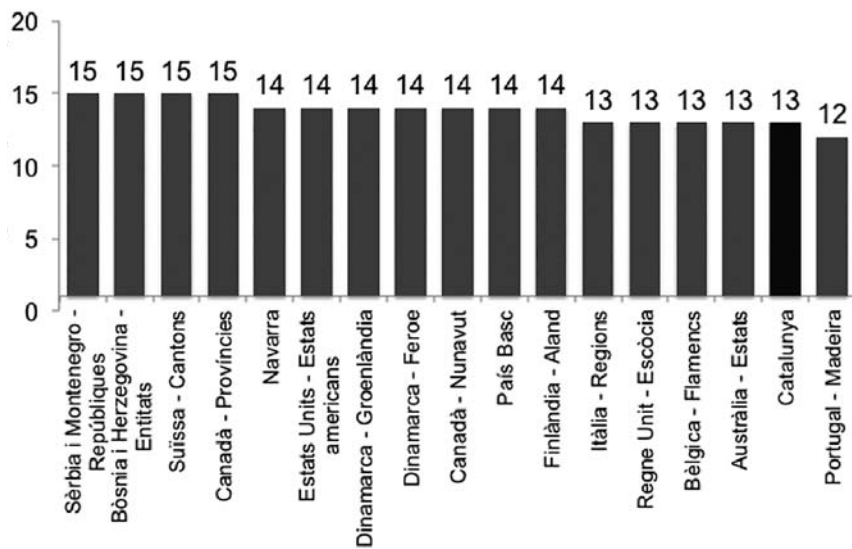
Gràfic 29. Grau d'influència de les regions en la reforma constitucional (Índex RAI)



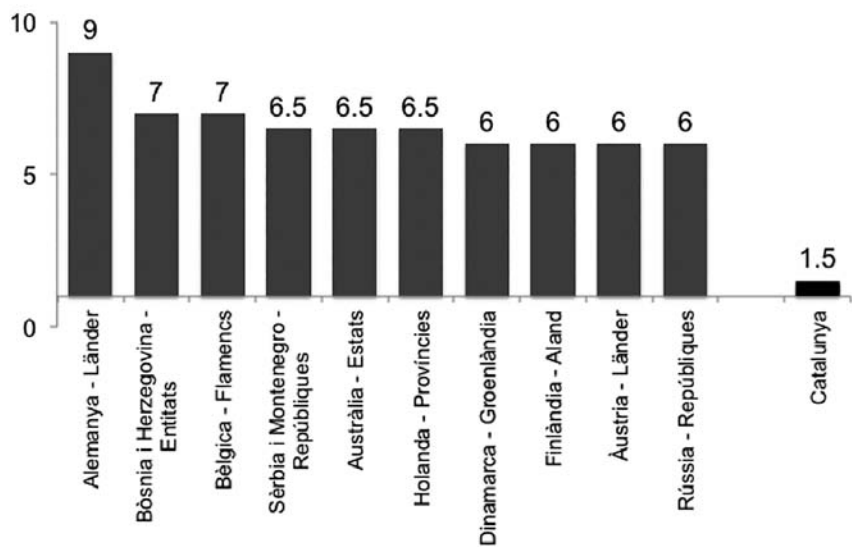
Tot seguit s'analitza la posició de Catalunya en relació a l'indicador de capacitat d'actuar en polítiques públiques. Aquesta dimensió recollida pel RAI té en compte les polítiques públiques sobre les quals els governs regionals són responsables. Convé destacar que, a banda de no ser capaç de capturar les qüestions formals i les relacions verticals entre administracions, aquesta dimensió és força generosa. Així, només que les regions ja tinguin autoritat –encara que sigui limitada– sobre polítiques culturals, capacitat de legislació sobre les pròpies institucions, món local o estat del benestar, entre d'altres, ja reben una puntuació elevada.

L'índex no distingeix si aquestes competències són purament residuals o, per contra, poden dur desenvolupar tota la dimensió de la mateixa, la qual cosa fa que l'índex s'influi. Dit d'una altra manera, només que es faci poc, però de gairebé tot arreu, la puntuació rebuda és alta. És el cas de Catalunya, del País Valencià i de les Illes Balears i, de fet, de la resta de comunitats autònomes, que formalment tenen competències en àmbits diferents. Totes elles reben un 3 sobre 4 (gràfic 28). Això situa els territoris de parla catalana, en el millor dels escenaris, en la posició número 49. La llista l'encapçalen els estats federats, com Canadà o Suïssa.

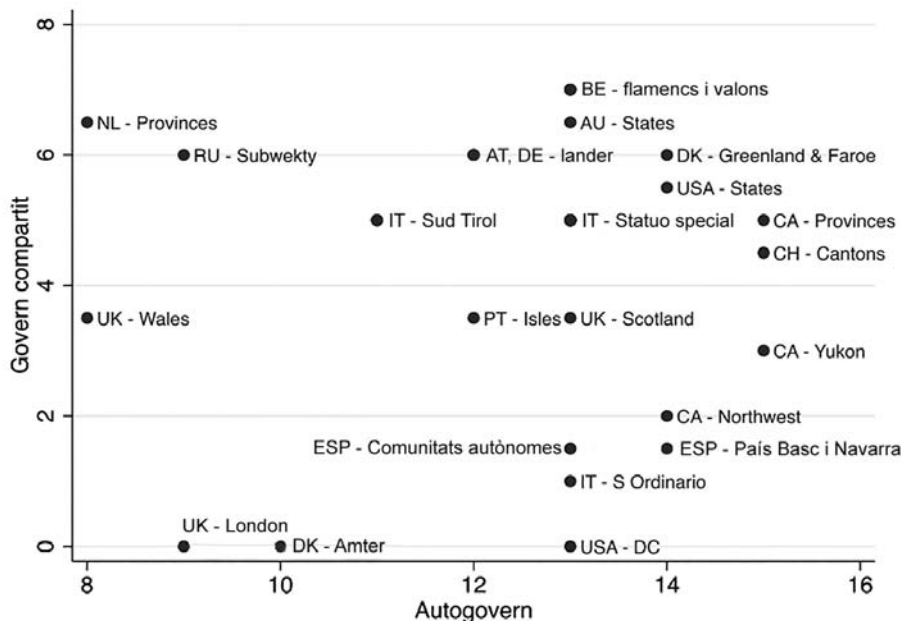
Gràfic 30. Autonomia de les regions (Índex RAI)



Gràfic 31. Govern compartit de les regions (Índex RAI)



Gràfic 32. Grau d'autogovern i govern compartit (Índex RAI)

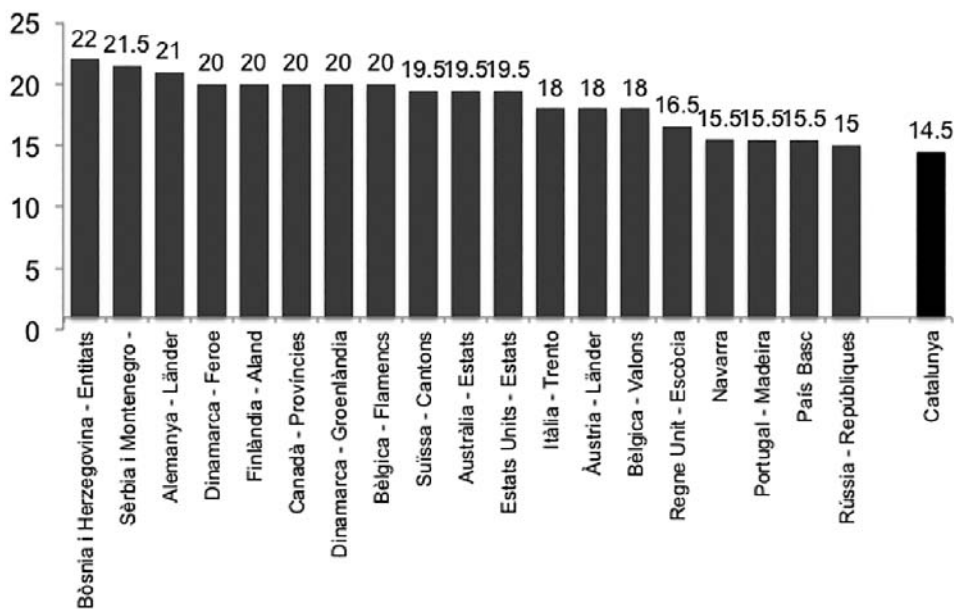


Un altre dels índexs contemplats és el grau d'influència de les regions en la reforma constitucional. En alguns estats, sobretot en els federats, es requereix una doble majoria per aprovar qualsevol reforma de la constitució: a nivell de ciutadans i a nivell d'estats federats.

Aquest no és el cas de Catalunya, el País Valencià o les Illes Balears, que no tenen cap paper en una eventual reforma constitucional. Això provoca que el nostre país rebí un 0 de puntuació, la qual cosa fa que quedi ubicat a la cua de l'índex, és a dir, en la posició 310 en el rànquing de regions (gràfic 29).

Com en el cas de la puntuació per països, l'índex RAI també distingeix a nivell regional l'autogovern [*self-rule*] i el govern compartit [*shared rule*]. A nivell d'autogovern Catalunya rep una puntuació de 13 (gràfic 30), la mateixa que el País Valencià i les Illes Balears. La màxima puntuació de l'índex és 15. Això la situa, en el millor dels casos, en la posició número 100. La llista l'encapçalen les Repúbliques de Sèrbia i Montenegro –abans de la separació de Montenegro–, les entitats de Bòsnia i Hercegovina, els cantons suïssos i les províncies canadenques. Tal i com s'observa en el gràfic, Navarra i el País Basc obtenen una millor puntuació, fruit principalment del seu sistema fiscal.

Gràfic 33. Autoritat regional (Índex RAI)



En el cas del govern compartit, Catalunya rep una puntuació d'1.5 (gràfic 31) sobre un màxim de 9 punts. Això la situa a la cua d'aquest índex. En el millor dels escenaris, Catalunya, les Illes i el País Valencià ocupen la posició número 297, clarament a la cua de les regions analitzades. És bo indicar que, exceptuant el País Basc i Navarra, Catalunya rep la mateix puntuació que la resta de comunitats autònomes. Si bé això no és del tot cert –per exemple, Catalunya té policia pròpia i gestiona les presons catalanes–, l'Índex RAI considera que, formalment, Catalunya se situa en un mateix nivell d'autoritat regional i que, en tot cas, la resta de comunitats no s'hi igualen a nivell competencial per altres raons, com per exemple fruit de la dinàmica política.²¹

De nou, és d'interès relacionar els dos conceptes, relació que ofereix una perspectiva més acurada de l'estat de les autonomies. La representació gràfica d'aquesta relació (gràfic 32) il·lustra que Catalunya, con-

21 El cas de les presons és il·lustratiu. L'assumpció d'aquesta competència està oberta a totes les Comunitats Autònomes, però fins al moment només Catalunya les ha assumit (altres comunitats, com el País Basc, també n'han mostrat interès públic).

Taula 3. Autogovern de Catalunya en termes comparats

Indicador	Posició relativa
Capacitat legislativa	240
Control executiu	158
Autonomia fiscal	99
Control fiscal	56
Àmbits sobre polítiques públiques	49
Influència en la reforma constitucional	310
Autogovern (<i>self-rule</i>)	100
Govern compartit (<i>shared rule</i>)	297
Autoritat regional	230*

NOTA: L'índex varia alguna posició en funció de si tenim en compte algunes regions no reconegudes internacionalment, com Crimea o Ossètia del Sud. La posició 230 és la posició de Catalunya sense tenir en compte aquests dos territoris (que formalment tenen més autonomia). Així mateix, és important destacar que s'han comptabilitzat les regions inferiors al nivell estatal (per exemple, les comunitats autònomes) i s'han descartat altres subdivisions inferiors (per exemple, les províncies).

juntament amb el País Valencià i les Illes Balears té, com a mínim a nivell formal, un cert grau d'autogovern, però que la seva capacitat d'influència en el govern compartit és molt baixa.

Finalment, l'Índex RAI ofereix l'autoritat regional global, la qual és la suma resultant dels nivells d'autogovern i de govern compartit. Catalunya obté en aquest índex una puntuació de 14.5 (gràfic 33), la mateixa que les Illes i el País Valencià. La puntuació màxima que es pot assolir són 22 punts. Es tracta, de nou, del mateix valor que obtenen les altres comunitats autònomes, però per darrere, per exemple, de les províncies russes o d'illes com Açores i Madeira.

Aquesta puntuació situa Catalunya en la posició número 230, compartida amb el País Valencià, les Illes Balears i la resta de comunitats autònomes. És a dir, en el rànquing RAI, hi ha 229 regions disposen de més autoritat regional que Catalunya.

La taula 3 sintetitza la posició de Catalunya quan es compara amb les altres regions d'estats descentralitzats.

Taula 4. Regions amb més autoritat regional que Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears

Ordre en l'índex	Nom del país	Nom de les regions	Número de regions
1	Bòsnia i Hercegovina	Entitats	2
3	Sèrbia i Montenegro	Repúbliques	2
5	Alemanya	Länder	16
21	Bèlgica	Comunitat Flamenca	1
	Finlàndia	Illes Aland	1
	Dinamarca	Illes Fèroe	1
	Canadà	Províncies	10
	Dinamarca	Groenlàndia	1
35	Estats Units	Estats	50
	Suïssa	Cantons	26
	Austràlia	Estats	6
	Estats Units	Alaska, Hawaii	2
117	Àustria	Länder	9
	Bèlgica	Regió de Brussel·les	1
	Itàlia	Trento	1
	Bèlgica	Comunitat Valona	1
	Canadà	Yukon	1
	Itàlia	Regions amb Estatus especial	4
134	Regne Unit	Escòcia	1
135	Austràlia	Territori de la Capital Australiana	1
	Canadà	Territoris del Nord-Oest	1
	Bèlgica	Comunitat germànica	1
	Canadà	Nunavut	1
	Itàlia	Trentino - Alto Adige	1
	Austràlia	Territori del Nord	1
141	Estat espanyol	Navarra	1
	Portugal	Açores	1
	Estat espanyol	País Basc	1
	Portugal	Madeira	1
145	Federació Russa	Subjectes federals	83

*Com abans, l'índex varia alguna posició en funció de si tenim en compte algunes regions no reconegudes internacionalment, com Crimea o Ossètia del Sud.

Taula 5. Regions amb la mateixa autoritat regional que Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears

Ordre en l'índex	Nom del país	Nom de les regions	Número de regions
230		Catalunya	1
	Estat espanyol	Comunitats autònomes*	14
	Holanda	Províncies	12

*Totes les comunitats autònomes excepte Catalunya, el País Basc i Navarra.

En resum, la comparació de Catalunya, el País Valencià o les Illes Balears amb altres regions de democràcies liberals descentralitzades no deixa el nostre país «al capdavant dels països més descentralitzats del món», com sovint s'afirma en públic. L'indicador en què Catalunya obté millor posició és el dels àmbits sobre polítiques públiques. Comparat amb els altres indicadors aquesta posició és alta, atès que, formalment, Catalunya compta amb competències en força àmbits amb un pressupost important, com sanitat o educació.

De nou, convé, però, recordar aquí que aquests índexs mesuren la descentralització des d'un punt de vista formal, és a dir, tenint en compte allò que estableixen les lleis superiors –com la Constitució i l'Estatut. L'indicador, per tant, no té en compte possibles mesures recentralitzadores o limitadores d'autogovern.

La pitjor posició en tots els indicadors correspon a la influència de Catalunya en la reforma constitucional. Tenint en compte que la capacitat de les institucions catalanes de reformar –o bloquejar– la constitució és nul·la, Catalunya obté en aquest indicador un zero. Ocupa la mateixa posició, per tant, que la resta de regions amb nul·la influència per reformar les respectives constitucions.

Finalment, nota a part mereixen els dos indicadors de descentralització: l'autogovern i el govern compartit. Quant al primer, Catalunya ocupa la posició número 100. Al davant hi té tots els estats pertanyents als estats federals, a més dels cantons suïssos, les illes Aland o Navarra i el País Basc, entre d'altres. De fet, en gairebé tots els indicadors, aquestes regions, especialment les pertanyents als estats federals, se situen en més bona posició que Catalunya.

En relació al govern compartit, Catalunya ocupa la posició número 297. De nou, es posa de manifest que el model territorial espanyol no només no és dels més descentralitzats dels que existeixen, sinó que, sobretot, té mancances importants en termes de dissenyar un sistema en què les regions tinguin influència respecte les decisions centrals. Això significa, entre d'altres, que la capacitat dels òrgans intercomunitaris –com les conferències de presidents o dels consellers del ram– és baixa, per no dir nul·la en la majoria de casos.

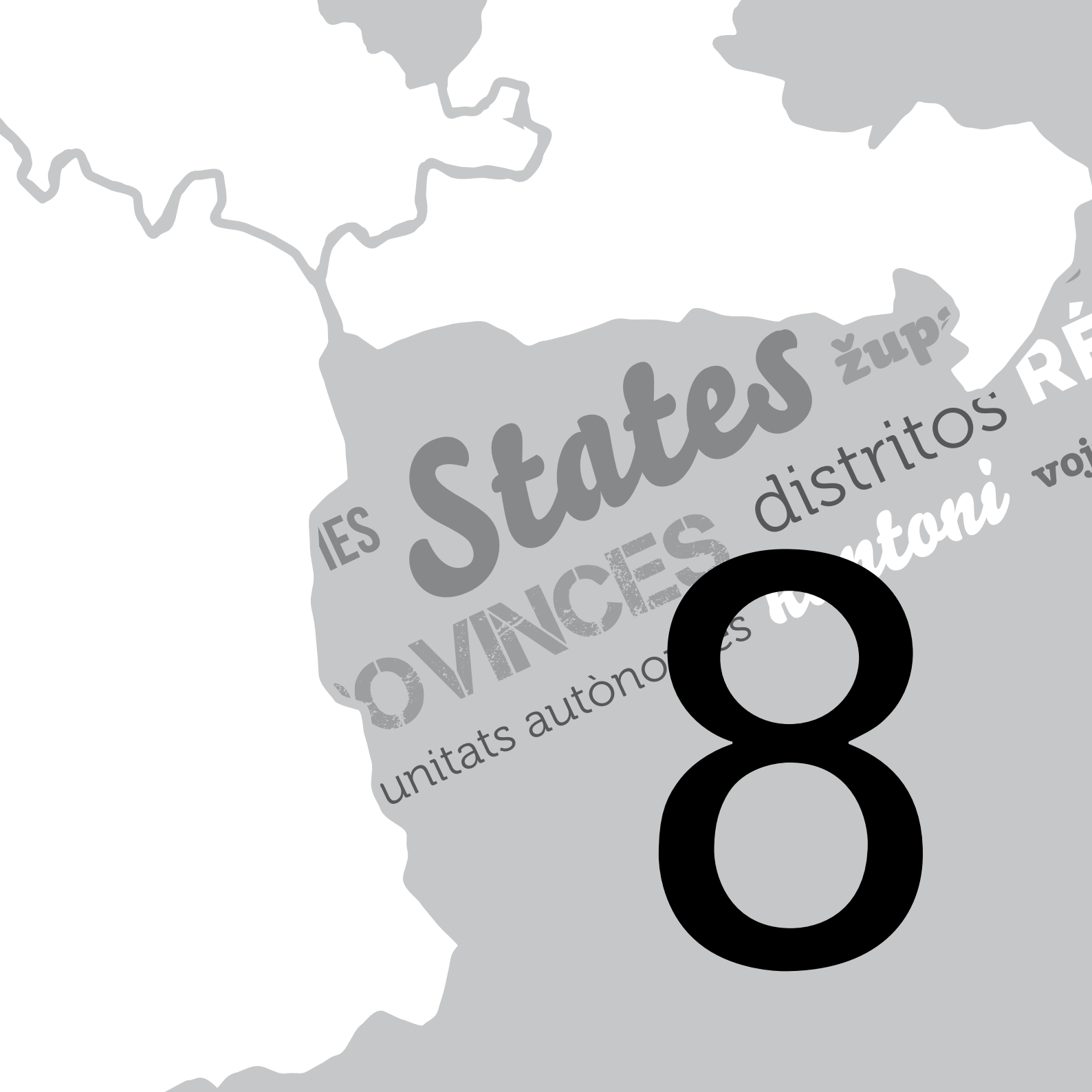
Per visualitzar la posició relativa de Catalunya en el rànquing de l'índex d'autoritat regional –que té en compte les diferents dimensions de la descentralització– s'adjunta una taula resum en què es poden visualitzar les regions que es troben per davant del nostre país en l'índex (taula 4). S'hi ha inclòs l'ordre en l'índex, el país, el nom de les regions i el número de regions de cada país.

En una mateixa posició en termes d'autoritat regional que a Catalunya, les Illes Balears o el País Valencià hi haurien les regions que es mostren a la taula 5. Convé tenir en compte, per tant, que la posició de Catalunya no és absoluta, sinó compartida amb altres regions.

Finalment, amb una autoritat regional menor que Catalunya hi trobem les regions que apareixen a la taula 6.

Taula 6. Regions amb menys autoritat regional que Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears

Ordre en l'índex	Nom del país	Nom de les regions	Número de regions
257	Itàlia	Regions amb estatut ordinari	15
272	Bòsnia i Hercegovina	Cantons	10
282	Regne Unit	Gal·les	1
283	Japó	Todofuken	47
	Dinamarca	Regions	16
	Noruega	Regions	19
	Suècia	Províncies	21
386	Croàcia	Regions	21
	Nova Zelanda	Regions	16
	Hongria	Regions	20
443	França	Departaments	22
	Grècia	Regions	13
	Polònia	Províncies	16
	Sèrbia i Montenegro	Voivodina	1
495	República Txeca	Regions	14
	Sèrbia i Montenegro	Metohija	1
510	Eslovàquia	Regions	8
	Irlanda	Assemblees Regionals	3
	Finlàndia	Regions	18
539	Turquia	Províncies	81
620	Romania	Regions	8
	Lituània	Regions	10
638	Albània	Regions	12
	Portugal	Districtes	18
668	Regne Unit	Irlanda del Nord	1
	Sèrbia i Montenegro	Districtes	25
	Bulgària	Províncies	28



IES

States

žup

OVNCES

distritos

RÉ

unitats autònoms

montani

voj

8

CONCLUSIONS

De les moltes conclusions que es poden extreure d'aquest estudi, n'hi ha una que emergeix sobre les altres: ni l'Estat espanyol és el més descentralitzat del món ni Catalunya és la regió subestatal dels països descentralitzats que més autogovern té. L'anàlisi empírica de les bases de dades disponibles –de diferents autors i de diferents períodes– revela que Catalunya, el País Valencià o les Illes Balears tenen un cert grau d'autonomia –molt o poc, dependrà de qui ho valori–, però que està lluny tant dels països amb estructura federal clàssics, com dels territoris insulars. Així mateix, l'autonomia de Catalunya és lluny també de l'autonomia que solen atorgar a les regions les democràcies liberals plurinacionals, com el Canadà, Bèlgica o Suïssa.

Resumint, alguns dels patrons que emergeixen d'aquest estudi són:

- La dimensió en la qual Catalunya té més bona posició és en autogovern –segons l'Índex RAI. Tot i així, si considerem –gairebé– totes les regions dels països descentralitzats, se situa en posició número 100 de la llista. Per tant, malgrat que a nivell formal pugui tenir un cert grau de poder, les atribucions de les quals gaudeix no es troben, ni de bon tros, entre els països més avançats del món.
- A nivell de govern compartit –el poder formal que Catalunya té per influenciar les decisions del centre– la posició és molt més baixa. Ocupa la posició 297.

- Per tot plegat, Catalunya se situa com la 230a regió amb més autonomia regional –autogovern i govern compartit.

Amb tot, com s'ha indicat diverses vegades, aquests resultats s'han d'entendre des d'un punt de vista formal, és a dir, fruit de l'anàlisi de la Constitució i dels estatuts de les diferents comunitats. Les dinàmiques polítiques de descentralització o recentralització no hi estan contemplades. En la mesura que certes dinàmiques –per exemple la recentralització– siguin més fortes a l'Estat espanyol que en d'altres països descentralitzats, Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears podrien perdre posicions en aquesta llista.

L'anàlisi empírica, tant a nivell estatal com regional, ens permet situar els països de parla catalana en cadascuna de les dimensions que diferencien els estats descentralitzats actuals:

- a) Eix uninacional-plurinacional: Si bé hi ha una part important de la ciutadania de l'estat que té una identitat diferent a l'espanyola –cultura, llengua...–, les institucionals i la legalitat espanyola atorguen un reconeixement formal baix a aquesta realitat. Quan es compara amb altres estats amb realitats nacionals –com el Canadà o Bèlgica–, l'Estat espanyol se situaria a la part baixa de la classificació.
- b) Eix unitarisme-federalisme: Segons tots els indicadors, l'Estat espanyol és lluny del federalisme. A nivell acadèmic, el model de l'estat autonòmic és considerat, a nivell formal, com a híbrid: un model més aviat regional però que té alguns trets federals. Tanmateix, sobretot en els últims anys, s'ha evolucionat cap a un model més unitari i homogeni, enfortint els trets regionals i diluint les poques característiques federals que preservava.
- c) Eix simetria-asimetria: Amb l'excepció del País Basc i Navarra, el model territorial espanyol es caracteritza per la seva simetria formal. És a dir, qualsevol territori pot optar a aconseguir el mateix autogovern, quelcom que ha depès, sobretot, de la correlació de forces polítiques. Així mateix, el model territorial és de facto també simètric, amb alguns matisos asimètrics, com la gestió de la policia autonòmica o les competències en presons. Tanmateix, en els últims anys també han crescut les pressions simètriques.
- d) Eix coordinació vertical-horitzontal: La relació entre les regions és menys important que aquella que es dona entre les regions i les institucions estatals –a diferència, per exemple, dels països federals, en els quals la relació es produeix en totes direccions. Malgrat els mecanismes de relació vertical estat-comunitats, l'estat acostuma a tenir l'última paraula legal en la majoria dels temes, la qual cosa el situa en una posició jeràrquica superior.
- e) Eix centralització-descentralització: segons els indicadors que s'han utilitzat, l'Estat espanyol no és l'estat més descentralitzat del món. Se situa sempre per darrere dels estats federals –Canadà, Bèlgica, els

EUA...– i, fins i tot, per darrere d'alguns models descentralitzats recents, com el del Regne Unit. Tot i que, a nivell relatiu, ambdós indicadors són baixos, l'Estat espanyol puntua millor en autogovern –capacitat de les regions– que en govern compartit –influència que les regions tenen sobre el govern central.

A nivell pràctic, la situació de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears en cadascuna de les dimensions anteriors significa que el nostre país encara té un llarg camí per recórrer. Els exemples poden ser múltiples i diversos. A fi i efecte d'entendre la magnitud del canvi que s'hauria de produir, es posen alguns exemples sobre què hauria de canviar a l'Estat espanyol perquè avancés posicions en cadascuna de les dimensions:

- a) Eix uninacional-plurinacional: Per millorar posicions, l'Estat espanyol hauria d'introduir, entre d'altres, un reconeixement explícit de la seva plurinacionalitat. Per exemple, en la línia de la declaració del Canadà de l'any 2006, que reconeixia que el Quebec era una nació –tot i que dins d'un «Canadà unit»–. Canvis més profunds podrien passar pel reconeixement explícit de la realitat nacional catalana en la Constitució i per considerar-la unitat constituent, a llum i semblança del que fan els estats federals. Una altra millora en aquest sentit es produiria si la Constitució reconegués que la llengua catalana és oficial a tot l'Estat, atorgant-li el mateix estatus que al castellà, abandonant la posició de jerarquia actual –una opció per la qual ha optat Bèlgica o el Canadà, entre d'altres.
No obstant això, millorar posicions en termes de plurinacionalitat hauria d'anar més enllà de fer millores constitucionals. També afectaria a altres polítiques públiques –fins i tot en l'àmbit més «simbòlic». Per exemple, l'Estat espanyol hauria de realitzar polítiques per tal de projectar a l'exterior, amb una certa situació d'igualtat, totes les cultures –com fa Suïssa. Hauria d'imposar cert grau de coneixement de totes les llengües no majoritàries a l'hora d'accedir a càrrecs públics, tal com fa el Canadà. Així mateix, els documents oficials –com els suïssos– haurien de ser plurilingües o els polítics haurien d'utilitzar totes les llengües presents a l'estat –o si més no, s'haurien d'utilitzar en una proporció equànime–, tal com passa a Suïssa o a Bèlgica –cal recordar els habituals discursos multilingües dels monarques belgues. Millorar posicions en l'escala de plurinacionalitat també significaria que l'estat permetés a les nacions no majoritàries competir en tornejos internacionals, tal com passa avui en dia al Regne Unit.
- b) Eix unitarisme-federalisme: la millora de posicions en aquest eix comportaria canvis profunds en l'estructura constitucional i institucionals. Els canvis passarien, en essència, per traslladar a l'Estat espanyol els elements federals que li manquen. Per exemple, les comunitats autònomes haurien d'estar enumerades a la Constitució –com la constitució americana o l'alemanya; el Senat hauria de ser una autèntica cambra de representació territorial amb més poders que l'actual –com als EUA, Austràlia o

Àustria; les comunitats autònomes haurien de participar en la composició del Tribunal Constitucional, els estatuts d'autonomia haurien de perdre l'actual rang de llei orgànica i erigir-se en constitucions «regionals» basades en la voluntat del poble de la regió –constituent–; les comunitats autònomes haurien de disposar de les competències residuals –és a dir, aquelles que no s'expliciten a la carta magna (actualment, a l'Estat espanyol, recauen al govern central)–; o les comunitats autònomes haurien de disposar de més poder jurídic. Aquests són només alguns retocs constitucionals o institucionals que s'haurien de realitzar per millorar en grau de federalisme, als quals caldria afegir elements més informals com, per exemple, el grau de cultura federal.

- c) Eix simetria-asimetria: Per tal d'avançar en aquest eix vers l'asimetria, caldria també introduir certes mesures que reconeguessin la capacitat de Catalunya de no acceptar determinades decisions o d'atorgar-li un estatus preferent en d'altres. Per exemple, el Canadà té el mecanisme anomenat *opting-out*, «quedar-se fora». A les províncies que s'hi acullen se'ls permet, legalment, apartar-se de certes decisions a nivell estatal i no acatar-les. Així mateix, altres mesures podrien passar per donar un estatus preferencial més important a certes decisions polítiques, com el disseny del currículum escolar o de les polítiques que afecten a la llengua pròpia.

D'exemples n'hi ha diversos: per exemple, el Quebec té actualment el seu pla de pensions, diferent al canadenc; Itàlia garanteix privilegis fiscals i econòmics a diferents regions; i el Regne Unit ha establert diferents graus d'autonomia a Escòcia i Gal·les en funció de la demandes polítiques majoritàries d'aquestes regions. Un altre exemple d'asimetria que es podria implementar seria la generalització del concert basc i navarrès al cas català.

- d) Eix coordinació vertical-horitzontal: Per millorar en coordinació vertical, caldria assolir la coordinació habitual que es produeix als estats federals entre les diferents entitats. Els acords entre unitats federals són constants i es produeixen en major mesura que els acords als quals arriben les comunitats autònomes entre si.

El vertader repte, però, és en la coordinació vertical. L'actual model espanyol està concebut des d'una òptica jeràrquica, en què la decisió definitiva resideix en el govern central. En aquest sentit, una de les maneres d'avançar en coordinació vertical seria importar certs models de funcionament a semblança dels que hi ha a la UE, en què tots els estats –independentment de la mida– tenen el mateix pes en el sistema de votació. En aquest sentit, un clar camí de millora és la reforma de les conferències sectorials o de presidents, convertint en vinculant les seves decisions –a través d'un sistema de votació igualitari.

- e) Eix centralització-descentralització: com s'ha comentat anteriorment, el problema de l'autogovern de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears no és tant de capacitats sobre àmbits concrets, sinó en

especial sobre la seva capacitat econòmica i el respecte al seu autogovern. Una millora en aquests sentits passaria per eliminar la capacitat de les lleis de bases –reconegudes constitucionalment– per prendre o laminar autogovern de les comunitats. Així mateix, a nivell econòmic, el sistema podria transitar cap a un federalisme fiscal semblant a l'americà, alemany o australià, en què cada regió té capacitat –normalment important– de legislar, dissenyar i executar el seu propi model fiscal i tributari.

A banda d'aquestes dues qüestions, altres regions, en comparació a Catalunya, acostumen a tenir autoritat sobre aspectes tan rellevants o amb més recorregut que les que té actualment el nostre país. Alguns exemples són les pensions –el Quebec–, la justícia –Escòcia o qualsevol estat federal–, educació –Bèlgica–, competències en energia –Bèlgica–, competències culturals gairebé exclusives –Àustria–, alguns tràmits oficials –carnet de conduir, permisos diversos– o competències en la regulació del comerç –els EUA– o capacitat de firmar tractats internacionals –Alemanya.

Com s'ha mostrat, Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears no obtenen una bona posició en autogovern quan es compara amb altres regions del món. Si prestem atenció als indicadors, Catalunya obté posició molt dolenta en la seva capacitat de reformar la Constitució –en essència, aquesta és nul·la– i en la capacitat de codecidir o codeterminar la legislació estatal –també nul·la. En tot allò que tingui a veure amb la capacitat d'influenciar el centre, Catalunya obté molts mal resultats. En els indicadors relatius a l'autogovern, la posició és relativament més bona, però segueix lluny d'ubicar-se entre les primeres posicions.

Amb tot, en les línies anteriors s'ha intentat adoptar una perspectiva empírica a fi i efecte de valorar, primer, en quina posició relativa se situava l'Estat espanyol a nivell de descentralització i, segon, quina era la posició de Catalunya, el País Valencià i les Illes Balears. La conclusió, de nou, és clara: els territoris dels Països Catalans, a nivell de descentralització, i amb tot el que això implica –«devolució» de poders, augment del govern compartit...–, encara els queda un llarg camí per recórrer. Vist que la demanda per incrementar l'autogovern és majoritària en el si de la societat catalana, hom diria que el gran dubte és com l'Estat aplicarà mesures per reformar el model territorial i, de retruc, fer augmentar la posició de Catalunya en els índexs. Des de fa anys, però, l'observació de la realitat política no sembla indicar que aquesta voluntat hi sigui i que els canvis siguin possibles. La direcció que s'està prenent és justament la contrària. Un camí que, de fet, diu molt de per què una part molt àmplia dels catalans i les catalanes han optat per deixar de creure en la reforma i caminar decididament cap a l'estat propi.



na okruzi APSKRIT
ri **PROVINCES** LÄNDER

landsdel

ANNEX

mebye **REGIUNILE**

distritos

titats autònomes

REGIONE

REGIONI
županije

ION **REGIONAL AUTHORITIES**
województwo

kantonni
kantonija

Stad
MAAKUNTI
kantonur

Taula 7. Índex d'Autoritat Regional

Posició	Territori	Estat	RAI
1	Bòsnia Hercegovina	Bòsnia i Hercegovina	22
3	Montenegro Sèrbia	Sèrbia i Montenegro	21,5
5	Baden-Württemberg Baixa Saxònia Brandenburg Ciutat hanseàtica i lliure d'Hamburg Ciutat hanseàtica lliure de Bremen Estat de Berlín Estat lliure de Baviera Estat lliure de Saxònia Estat lliure de Turíngia Hessen Mecklemburg- Pomerània Occidental Renània-Palatinat Rin del Nord-Westfàlia Saarland Saxònia, Anhalt Slesvig-Holstein	Alemanya	21
21	Comunitat Flamenca Illes Aland Groenlàndia Illes Fèroe Alberta British Columbia Manitoba New Brunswick Newfoundland and Labrador Nova Scotia Ontario Prince Edward Island Quebec Saskatchewan	Bèlgica Finlàndia Dinamarca Canadà	20
35	Alabama Alaska Arizona Arkansas Califòrnia Carolina del Nord Carolina del Sud Colorado Connecticut Dakota del Nord Dakota del Sud Delaware Florida Geòrgia Hawaii Idaho Illinois Indiana Iowa Kansas Kentucky Louisiana Maine Maryland Massachusetts Michigan Minnesota Mississippi Missouri Montana Nebraska Nevada Nou Hampshire Nou Mèxic Nova Jersey Nova York Ohio Oklahoma	Estats Units	19,5

Oregon	
Pennsilvània	
Rhode Island	
Tennessee	
Texas	
Utah	
Vermont	
Virginia	
Virginia de l'Oest	
Washington	
Wisconsin	
Wyoming	
Aargau	Suïssa
Appanzell	
Ausserrhoden	
Appanzell Innerrhoden	
Basel-Landschaft	
Basel-Stadt	
Bern	
Fribourg	
Geneva	
Glarus	
Graubünden	
Jura	
Luzern	
Neuchatel	
Nidwalden	
Obwalden	
Schaffhausen	
Schwyz	
Solothurn	
St. Gallen	
Thurgau	
Ticino	
Uri	
Valais	
Vaud	
Zug	
Zürich	
Austràlia Meridional	Austràlia

	Austràlia Occidental		
	Nova Gal·les del Sud		
	Queensland		
	Tasmània		
	Victòria		
117	Alta Àustria	Àustria	18
	Baixa Àustria		
	Burgenland		
	Caríntia		
	Estíria		
	Salzburg		
	Tirol		
	Viena		
	Vorarlberg		
	Regió de Brussel·les	Bèlgica	
	Comunitat Valona		
	Yukon	Canadà	
	Trento	Itàlia	
	Friül-Venècia Júlia		
	Sardenya		
	Sicília		
	Vall d'Aosta		
134	Escòcia	Regne Unit	16,5
135	Territori de la Capital Australiana	Austràlia	16
	Territori del Nord		
	Comunitat germànica	Bèlgica	
	Territoris del Nord-Oest	Canadà	
	Nunavut		
	Trentino-Tirol del Sud	Itàlia	
141	País Basc	Estat espanyol	15,5
	Navarra		
	Madeira	Portugal	
	Açores		
145	Altai Krai	Federació Russa	15
	Amur Oblast		
	Arkhangel'sk Oblast		
	Astrakhan Oblast		
	Belgorod Oblast		
	Bryansk Oblast		

Chukotka Autonomous Okrug	República d'Ingushetia
Irkutsk Oblast	República de Bashkortostan
Ivanovo Oblast	República de Buryatia
Jewish Autonomous Oblast	República de Kalmykia
Kaliningrad Oblast	República de Karelia
Kaluga Oblast	República de Khakassia
Kamchatka Krai	República de Mordòvia
Kemerovo Oblast	República de Tsetxènia
Khabarovsk Krai	República del Dagestan
Khanty–Mansi Autonomous Okrug – Yugra	República del Nord d'Ossètia-Alania
Kirov Oblast	República del Tatarstan
Kostroma Oblast	República Kabardino- Balkar
Krasnodar Krai	República Karachay- Cherkess
Krasnoyarsk Krai	República Komi
Kurgan Oblast	República Mari
Kursk Oblast	República Sakha
Leningrad Oblast	República Tuva
Lipetsk Oblast	República Udmurt
Magadan Oblast	Rostov Oblast
Moscou	Ryazan Oblast
Moscow Oblast	Sakhalin Oblast
Murmansk Oblast	Samara Oblast
Nenets Autonomous Okrug	Sant Petersburg
Nizhny Novgorod Oblast	Saratov Oblast
Novgorod Oblast	Smolensk Oblast
Novosibirsk Oblast	Stavropol Krai
Omsk Oblast	Sverdlovsk Oblast
Orenburg Oblast	Tambov Oblast
Oryol Oblast	Tomsk Oblast
Penza Oblast	Tula Oblast
Perm Krai	Tver Oblast
Primorsky Krai	Tyumen Oblast
Pskov Oblast	Ulyanovsk Oblast
República d'Adygea	Ulyanovsk Oblast
República Altai	Vladimir Oblast
República Chuvash	Volgograd Oblast

	Vologda Oblast		
	Voronezh Oblast		
	Yamalo-Nenets Autonomous Okrug		
	Yaroslavl Oblast		
	Zabaykalsky Krai		
230	Andalusia	Estat espanyol	14,5
	Aragó		
	Canàries		
	Cantàbria		
	Castella i Lleó		
	Castella-La Manxa		
	Catalunya		
	Comunitat de Madrid		
	Extremadura		
	Galícia		
	Illes Balears		
	La Rioja		
	País Valencià		
	Principat d'Astúries		
	Regió de Múrcia		
	Drenthe	Holanda	
	Flevoland		
	Fryslan		
	Gelderland		
	Groningen		
	Limburg		
	North Brabant		
	North Holland		
	Overijssel		
	South Holland		
	Utrecht		
	Zeeland		
257	Abruzzo	Itàlia	14
	Basilicata		
	Calabria		
	Campania		
	Emilia-Romagna		
	Lazio		
	Liguria		

	Lombardia		
	Marche		
	Molise		
	Piemonte		
	Puglia		
	Toscana		
	Umbria		
	Veneto		
272	Cantó 10	Bòsnia i Hercegovina	13
	Cantó Bosnia-Podrinje		
	Cantó d'Hercegovina-Neretva		
	Cantó de Bòsnia Central		
	Cantó Gorazde		
	Cantó Herzegovina Oest		
	Cantó Sarajevo		
	Cantó Tuzla		
	Cantó Una-Sana		
	Cantó Posavina		
	Cantó Zenica-Doboj		
282	Gal·les	Regne Unit	11,5
283	Aichi	Japó	10
	Akita		
	Aomori		
	Chiba		
	Ehime		
	Fukui		
	Fukuoka		
	Fukushima		
	Gifu		
	Gumma		
	Hiroshima		
	Hokkaido		
	Hyogo		
	Ibaraki		
	Ishikawa		
	Iwate		
	Kagawa		
	Kagoshima		

Kanagawa		Ringkjøbing
Kochi		Roskilde
Kumamoto		Storstrøm
Kyoto		Vejle
Mie		Viborg
Miyagi		Zealand Øst
Miyazaki		Akershus
Nagano		Noruega
Nagasaki		Aust-Agder
Nara		Buskerud
Niigata		Finnmark
Oita		Hedmark
Okayama		Hordaland
Okinawa		More og Romsdal
Osaka		Nord-Trøndelag
Saga		Nordland
Saitama		Oppland
Shiga		Oslo
Shimane		Ostfold
Shizuoka		Rogaland
Tochigi		Sogn og Fjordane
Tokushima		Sør-Trøndelag
Tokyo		Telemark
Tottori		Troms
Toyama		Vest-Agder
Wakayama		Vestfold
Yamagata		Blekinge
Yamaguchi		Suècia
Yamanashi		Dalarna
Aarhus	Dinamarca	Gävleborg
Bornholm		Gotland
Copenhagen		Halland
Frederiksberg		Jämtland
Frederiksborg		Jönköping
Funen		Kalmar
Jutland Nord		Kronoberg
Jutland Sud		Norrbottn
Municipi de Copenhagen		Örebro
Ribe		Östergötland
		Skåne
		Södermanland
		Stockholm

	Uppsala		
	Värmland		
	Västerbotten		
	Västernorrland		
	Västmanland		
	Västra Götaland		
386	Bjelovar-Bilogora	Croàcia	9
	Brod-Posavina		
	Ciutat de Zagreb		
	Comtat de Zagreb		
	Dubrovnik-Neretva		
	Istria		
	Karlovac		
	Koprivnica-Križevci		
	Krapina-Zagorje		
	Lika-Senj		
	Međimurje		
	Osijek-Baranja		
	Požega-Slavonia		
	Primorje-Gorski Kotar		
	Šibenik-Knin		
	Sisak-Moslavina		
	Split-Dalmatia		
	Varaždin		
	Virovitica-Podravina		
	Vukovar-Srijem		
	Zadar		
	Auckland	Nova Zelanda	
	Badia de Hawke		
	Badia de Plenty		
	Canterbury		
	Costa Oest		
	Gisborne		
	Manawatu-Wanganui		
	Mariborough		
	Nelson		
	Northland		
	Otago		
	Southland		
	Taranaki		

	Tasman		
	Waikato		
	Wellington		
	Bács-Kiskun	Hongria	
	Baranya		
	Békés		
	Borsod-Abaúj-Zemplén		
	Budapest		
	Csongrád		
	Fejér		
	Győr-Moson-Sopron		
	Hajdú-Bihar		
	Heves		
	Jász-Nagykun-Szolnok		
	Komárom-Esztergom		
	Nógrád		
	Pest		
	Somogy		
	Szabolcs-Szatmár-Bereg		
	Tolna		
	Vas		
	Veszprém		
	Zala		
443	Alsàcia	França	8
	Alta Normandia		
	Alvèrnia		
	Aquitània		
	Baixa Normandia		
	Borgonya		
	Bretanya		
	Centre		
	Còrsega		
	Franc Comtat		
	Illa de França		
	Lorena		
	Llemosí		
	Llenguadoc-Rosselló		
	Migdia-Pirineus		

Nord-Pas-de-Calais			
País del Loira			
Picardia			
Poitou-Charentes			
Provença-Alps-Costa Blava			
Roine-Alps			
Xampanya-Ardenes			
Àtica	Grècia		
Creta			
Egeu Meridional			
Egeu Septentrional			
Epir			
Grècia Central			
Grècia Occidental			
Illes Jòniques			
Macedònia Central			
Macedònia Occidental			
Macedònia Oriental i Tràcia			
Peloponès			
Tessàlia			
Baixa Silèsia	Polònia		
Cuiàvia i Pomerània			
Gran Polònia			
Lód			
Lublin			
Lubusz			
Masòvia			
Opole			
Petita Polònia			
Podlàquia			
Pomerània			
Pomerània Occidental			
Santa Creu			
Silèsia			
Subcarpàcia			
Vàrmia i Masura			
Vojvodina	Sèrbia i Montenegro		
495	Bohèmia Central	República txeca	7
	Bohèmia Meridional		
	Hradec Králové		
	Karlovy Vary		
	Liberec		
	Moràvia i Silèsia		
	Moràvia Meridional		
	Praga		
	Olomouc		
	Pardubice		
	Plzén		
	Ústí nad Labem		
	Vyso ína		
	Zlín		
	Metohija	Sèrbia i Montenegro	
510	Banská Bystrica	Eslovàquia	6
	Bratislava		
	Kosice		
	Nitra		
	Presov		
	Trencin		
	Trnava		
	Zilina		
	Regió de l'Est i dels Midlands	Irlanda	
	Regió de l'Oest i del Nord		
	Regió del Sud		
	Aland	Finlàndia	
	Carèlia Meridional		
	Carèlia Septentrional		
	Finlàndia Central		
	Finlàndia Pròpia		
	Kainuu		
	Lapònia		
	Ostrobòtnia		
	Ostrobòtnia Central		
	Ostrobòtnia del Nord		
	Päijät-Häme		
	Pirkanmaa		
	Satakunta		

	Savònia del Nord		
	Savònia del Sud		
	Tavastia Pròpia		
	Uusimaa		
	Vall de Kymi		
539	Adana	Turquia	5
	Adiyaman		
	Afyonkarahisar		
	Agri		
	Aksaray		
	Amasya		
	Ankara		
	Antalya		
	Ardahan		
	Artvin		
	Aydın		
	Balıkesir		
	Bartın		
	Batman		
	Bayburt		
	Bilecik		
	Bingöl		
	Bitlis		
	Bolu		
	Burdur		
	Bursa		
	Çanakkale		
	Çankırı		
	Çorum		
	Denizli		
	Diyarbakır		
	Düzce		
	Edirne		
	Elazığ		
	Erzincan		
	Erzurum		
	Eskisehir		
	Gaziantep		
	Giresun		
	Gümüşhane		

	Hakkâri
	Hatay
	Iğdır
	Isparta
	Istanbul
	Izmir
	Kahramanmara
	Karabük
	Karaman
	Kars
	Kastamonu
	Kayseri
	Kilis
	Kırıkkale
	Kırklareli
	Kırşehir
	Kocaeli
	Konya
	Kütahya
	Malatya
	Manisa
	Mardin
	Mersin
	Mugla
	Mus
	Nevşehir
	Niğde
	Ordu
	Osmaniye
	Rize
	Sakarya
	Samsun
	Sanliurfa
	Siirt
	Sinop
	Sivas
	ırnak
	Tekirda
	Tokat
	Trabzon

Tunceli			
U ak			
Van			
Yalova			
Yozgat			
Zonguldak			
620	Bucuresti-Ilfov	Romania	4
	Centre		
	Nord-Est		
	Nord-Oest		
	Oest		
	Sud		
	Sud-Est		
	Sud-Oest		
	Alytus	Lituània	
	Kaunas		
	Klaipèda		
	Marijampol		
	Panev žys		
	Šiauliai		
	Tauragé		
	Telšiai		
	Utena		
	Vilnius		
638	Berat	Albània	2
	Dibër		
	Durrës		
	Elbasan		
	Fier		
	Gjirokastër		
	Korçë		
	Kukës		
	Lezhë		
	Shkodër		
	Tirana		
	Vlorë		
	Aveiro	Portugal	
	Beja		
	Braga		
	Braganza		
	Castelo Branco		
	Coimbra		
	Évora		
	Faro		
	Guarda		
	Leiria		
	Lisboa		
	Oporto		
	Portalegre		
	Santarém		
	Setúbal		
	Vaiana do Castelo		
	Vila Real		
	Viseu		
668	Irlanda del Nord	Regne Unit	1
	Backa Nord	Sèrbia	
	Backa Oest		
	Backa Sud		
	Banat Central		
	Banat Nord		
	Banat Sud		
	Belgrad		
	Bor		
	Branicevo		
	Danubi		
	Jablanica		
	Kolubara		
	Macva		
	Morava		
	Nišava		
	Pcinja		
	Pirot		
	Pomoravlje		
	Rasina		
	Raška		
	Srem		
	Šumadija		
	Toplica		
	Zaje ar		
	Zlatibor		

Blagoevgrad	Bulgària
Burgas	
Dobrich	
Gabrovo	
Haskovo	
Kardzhali	
Kyustendil	
Lovech	
Montana	
Pazardzhik	
Pernik	
Pleven	
Plovdiv	
Razgrad	
Ruse	
Shumen	
Silistra	
Sliven	
Smolyan	
Sofia (ciutat)	
Sofia (província)	
Stara Zagora	
Targovishte	
Varna	
Veliko Tarnovo	
Vidin	
Vratsa	
Yambol	

REFERÈNCIES

- AMORETTI, U.M., BERMEO, N.G., 2004. *Federalism and Territorial Cleavages*. JHU Press.
- ARZAGHI, M., HENDERSON, J.V., 2005. «Why countries are fiscally decentralizing». *J. Public Econ., The Economics of Political Integration and Disintegration* 89, 1157–1189.
- CHEEMA, G.S., RONDINELLI, D.A. (eds.), 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Brookings Institution Press and Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Cambridge, Mass.: Washington, D.C.
- COLOMER, J.M., 1998. «The Spanish «state of autonomies»: Non institutional federalism». *West Eur. Polit.* 21, 40–52.
- CROOK, R.C., 1994. «Four years of the Ghana district assemblies in operation: Decentralization, democratization and administrative performance». *Public Adm. Dev.* 14, 339–364.
- CROOK, R., MANOR, J., 2000. *Democratic Decentralization*. Work. Pap. World Bank.
- ELAZAR, D.J. (ed.), 1991. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2nd edition. ed. Cartermill International, Harlow, Essex, U.K.

- ELAZAR, D.J., 1987. *Exploring Federalism*. University Alabama Press, Tuscaloosa.
- ERK, C., GAGNON, A.-G., 2000. «Constitutional ambiguity and federal trust: Codification of federalism in Canada, Spain and Belgium». *Reg. Fed. Stud.* 10, 92–111. doi:10.1080/13597560008421110
- ESPASA, M., 2015. *La descentralització fiscal a Espanya (No. 1.1)*, Catalonia Background Information. Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya DIPLOCAT, Barcelona.
- FEELEY, M., RUBIN, E., 2009. *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. University of Michigan Press.
- FREY, B.S., LUECHINGER, S., 2004. «Decentralization as a disincentive for terror». *Eur. J. Polit. Econ., The Economic Consequences of Terror* 20, 509–515.
- GOLDFRANK, B., 2007. «The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation». *Comp. Polit.* 39, 147–168.
- GUINJOAN, M., RODON, T., 2014. «Beyond Identities: Political Determinants of Support for Decentralization in Contemporary Spain». *Reg. Fed. Stud.* 24, 21–41.
- GUINJOAN, M., RODON, T., SANJAUME, M., 2013. *Catalunya, un pas endavant*. Angle Editorial, Barcelona.
- HELLER, P., HARILAL, K.N., CHAUDHURI, S., 2007. «Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India». *World Dev.* 35, 626–648.
- HOOGHE, A.P.D. OF P.S.L., HOOGHE, L., MARKS, G., SCHAKEL, A.H., 2010. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.
- HOOGHE, L., MARKS, G., 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, MD.

- HOOGHE, L., MARKS, G., SCHAKEL, A.H., OSTERKATZ, S.C., NIEDZWIECKI, S., SHAIR-ROSENFELD, S., 2016. *Measuring Regional Authority: Volume I: A Postfunctionalist Theory of Governance*. Oxford University Press, New York, NY.
- KOHLER-KOCH, B., EISING, R., 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. Psychology Press.
- LANE, J.-E., ERSSON, S., 1998. *Politics and Society in Western Europe*. SAGE.
- LIJPHART, A., 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven.
- MORENO, L., 1993. *Ethnoterritorial concurrence and imperfect federalism in Spain*.
- MUÑOZ, J., 2009. *From national catholicism to democratic patriotism?: An empirical analysis of contemporary Spanish national identity*. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- NAGEL, K.-J., 2009. «Espanya federal?» *Eines*, 11–22.
- NÚÑEZ, X.-M., 2001. «What is Spanish nationalism today? From legitimacy crisis to unfulfilled renovation (1975–2000)». *Ethn. Racial Stud.* 24, 719–752.
- PRUD'HOMME, R., 1995. «The Dangers of Decentralization». *World Bank Res. Obs.* 10, 201–220.
- REQUEJO, F., 2007. «Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada». *Rev. Estud. Autònoms Fed.* 0, 35–67.
- REQUEJO, F., 2003. *Democracy and National Pluralism*. Routledge.
- RIKER, W.H., 1969. «Six books in search of a subject or does federalism exist and does it matter?» *Comp. Polit.* 2, 135–146.

- RODDEN, J., 2002. «The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World». *Am. J. Polit. Sci.* 46, 670–687.
- RODON, T., 2014. «Constitucions: pedres rígides o material flexible?». *Eines*, 71–81.
- SALABERRÍA, V. T., 1994. *La autonomía vasca contemporánea: foralidad y estatutismo (1975-1979)*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- SALA, G., 2014. «Federalism without Adjectives in Spain». *Publius J. Fed.* 44, 109–134
- SORENS, J., 2012. *Secessionism: Identity, Interest, and Strategy*. McGill Queens University Press.
- TREISMAN, D., 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press.
- TREISMAN, D., 2000. *Decentralization and the Quality of Government*.
- VIVER PI-SUNYER, C., 2012. *El procés de recentralització de l'Estat de les autonomies*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- WATTS, R.L., 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. McGill Queens University Press, Montreal.
- WHITE, S., 2011. *Government Decentralization in the 21st Century: A literature review (a report of the csis program on crisis, conflict, and cooperation)*. Center for Strategic & International Studies.
- ZHOU, Y. (ed.), 2009. «Decentralization, Democracy and Development, Country Studies. The World Bank». *Journal of European Social Policy*, núm. 12, p. 137-158.

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA