

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA

LES INSTITUCIONS POLÍTIQUES DE LA CATALUNYA INDEPENDENT

LES INSTITUCIONS POLÍTIQUES DE LA CATALUNYA INDEPENDENT

Aquest estudi es va presentar el 16 de maig de 2013,
dins del cicle «Debats de la Conferència Nacional per la República Catalana»
organitzats a Barcelona per la Fundació Josep Irla
com a treball previ a la Conferència Nacional per la República Catalana
convocada per Esquerra Republicana pel 6 i 7 de juliol de 2013 a l'Hospitalet de Llobregat

LES INSTITUCIONS POLÍTIQUES DE LA CATALUNYA INDEPENDENT

MAIG 2013

LES INSTITUCIONS POLÍTIQUES DE LA CATALUNYA INDEPENDENT

Ferran Requejo (direcció)

Catedràtic de Ciència Política de la UPF

Lluís Pérez

Grup de Recerca en Teoria Política de la UPF

Marc Sanjaume

Grup de Recerca en Teoria Política de la UPF

SUMARI

	PRESENTACIÓ	9
1	TIPUS DE DEMOCRÀCIA	13
2	FORMA D'ESTAT	23
3	FORMA DE GOVERN	27
4	ORGANITZACIÓ TERRITORIAL	35
5	SISTEMA ELECTORAL	47
6	ESTAT DEL BENESTAR	55
7	CONTROL CONSTITUCIONAL	61
8	REFORMA CONSTITUCIONAL	69
	REFERÈNCIES	75

PRESENTACIÓ

«Quan es compona música s'ha de saber sempre com juga al póker qui ha d'executar-la»

Duke Ellington

L'objectiu d'aquest informe és presentar, en línies generals, un esbós de disseny institucional d'una Catalunya independent. Un disseny que, d'acord amb els models democràtics més avançats que ofereix la política comparada actual, estigui ben preparat per gestionar i projectar al món els valors, les característiques i els interessos del país i dels seus ciutadans.

Tanmateix, cal tenir en compte dues precaucions inicials que aniran apareixent al llarg de l'informe. En primer lloc, és conegut que cap model teòric, per sòlid que sigui, no funciona de la mateixa manera a dos llocs diferents, i que cap concreció institucional empírica és aliena a les seves condicions contextuais de contorn. En segon lloc, també és conegut que els diferents elements que conformen qualsevol disseny institucional tracten d'optimitzar un conjunt de valors i d'objectius que, en ser plurals, a la pràctica, sovint esdevenen contradictoris. D'aquesta manera, els processos d'institucionalització a les democràcies liberals habitualment reflecteixen un equilibri entre aquests diversos valors i objectius, que fa que molt sovint cap d'ells pugui ser maximitzat. Aquest segon aspecte resulta especialment rellevant en alguns dels elements del disseny institucional contingut en aquest informe, com les formes de govern, els sistemes electorals, l'organització territorial o els models d'estat de benestar.

La possibilitat d'entrar en un procés constituent a Catalunya esdevé una oportunitat única per establir una democràcia moderna, de qualitat ètica, funcional, de

caràcter obert, i que esdevingui un punt de referència dins dels sistemes polítics del món. Per aconseguir aquest objectiu resulta convenient que els «enginyers» institucionals de la Catalunya independent coneguin bé tant els principals conceptes i teories actuals de la democràcia, com les conclusions que ofereixen les anàlisis empíriques i la política comparada de les democràcies liberals. L'objectiu final és establir un sistema institucional òptim a partir de les particularitats concretes de la societat catalana i del seu previsible desenvolupament futur. De manera semblant al que sabem que ha passat en l'evolució de la vida en el planeta, en els sistemes polítics actuals la funcionalitat requereix a vegades augmentar la complexitat institucional respecte als models tradicionals de les democràcies, i altres vegades requerirà disminuir aquesta complexitat.

Aquest informe es centra en el disseny institucional estricte. No considera, per tant, qüestions més específiques, com ara la incorporació de mesures contra la corrupció –un tema clàssic des de que hi ha coneixements històrics sobre sistemes polítics– o la regulació d'estructures i procediments que incentivin la imbricació d'una gestió públic-privada en alguns àmbits. Tanmateix, en termes generals, els autors d'aquest informe defensen la inclusió de procediments en el sistema institucional que incorporin entitats independents, amb prestigi professional, en la presa pública de decisions de les institucions (agències independents), així com mesures que augmentin els criteris de transparència, eficiència i participació més enllà del disseny «estàtic» estricte de les principals institucions del nou Estat.

L'informe està estructurat en vuit seccions: 1. Tipus de democràcia; 2. Formes d'estat; 3. Formes de govern; 4. Sistema electoral; 5. Organització territorial; 6. Estat de benestar; 7. Control de constitucionalitat; i 8. Reforma constitucional. Cadascuna d'aquestes seccions està estructurada a partir dels apartats següents: 0. Abstract; 1. Introducció; 2. Anàlisi; i 3. Conclusions –aplicades al cas de Catalunya.

La focalització territorial adoptada refereix al Principat de Catalunya. És a dir, el document no entra en la consideració del disseny institucional d'un hipotètic projecte d'articulació política dels Països Catalans. Aquesta articulació requeriria una reflexió en bona mesura diferent que, per raons d'espai, oportunitat i simplicitat, hem preferit no abordar en aquest informe.

1

TIPUS DE DEMOCRÀCIA

«La llibertat no és cara per escassa, sinó escassa perquè s'ha de guanyar»

Joan Salvat-Papasseit, *Mots propis i altres proses*

«El passat no està mort. Ni tan sols és passat»

William Faulkner, *Rèquiem per una dona*

«Democràcia» és una paraula que històricament refereix a concepcions, sistemes polítics, pràctiques institucionals i processos de decisió col·lectiva molt diferenciats entre si. Aquesta característica inclou tant el pla normatiu dels principals valors i objectius associats a la democràcia, com el pla dels dissenys institucionals de les democràcies empíriques. En el disseny del sistema democràtic de la Catalunya independent caldrà tenir present les dicotomies entre com a mínim quatre «tipus ideals» de democràcia que no resulten necessàriament excloents: democràcia republicana i democràcia liberal; democràcia representativa i democràcia participativa; democràcia de negociació i democràcia deliberativa; democràcia majoritària i democràcia de consens.

1. Introducció

«Democràcia» és una paraula polisèmica –que defuig caracteritzacions simples¹– que al llarg de la història ha anat associada a diferents conceptes, teories, models i organitzacions institucionals. De fet, el prestigi semàntic del concepte «democràcia» és relativament recent –va ser un concepte desprestigiat durant segle–, i ha servit per tractar de legitimar tant sistemes de caràcter liberal com sistemes totalitaris o autoritaris allunyats del liberalisme polític a través d'adjectius diversos –democràcia popular, democràcia orgànica... Els arguments clàssics i contemporanis entorn la democràcia han combinat tant raons intrínseques² com instrumentals,³ tant en el cas de la seva defensa com en el de la seva crítica. Fins i tot no és infreqüent que un mateix autor combini la defensa de la democràcia amb un grau d'escepticisme sobre la seva realització, sobre la seva conveniència o sobre la seva oportunitat⁴. Atesa la varietat de formes concretes que pot assolir la idea de democràcia tot seguit esmentarem quatre parells de nocions o concepcions genèriques de «tipus ideal» habitualment considerats en els debats contemporanis sobre la democràcia.

Cal considerar, però, dues precaucions inicials. En primer lloc, parlar de «tipus ideal» és fer-ho de nocions abstractes que no es troben a la realitat empírica, però que resulten d'utilitat a l'hora d'analitzar la varietat de democràcies que han existit, existeixen o podrien arribar a existir en el pla empíric. En segon lloc, es tracta de nocions o concepcions que no són necessàriament excloents, sinó que, o bé poden ser complementàries, o bé poden ser considerades com extrems d'un espectre continu que permet situar les democràcies empíriques en algun punt intermedi entre aquelles nocions o tipus ideals.

-
- 1 La definició etimològica de democràcia –del tipus «govern del poble» o similars– resulta bastant buida de contingut. De fet, a la pràctica, ha estat concretada de maneres no només diferents, sinó contradictòries. Així, els antics atenencs, per exemple, probablement trobarien sorprenent anomenar «democràcia» a un règim on les decisions polítiques no són preses directament per la ciutadania sinó per uns representants (Sartori 1988 i Requejo 2008).
 - 2 Robert Dahl, per exemple, considera que la democràcia es justifica pel simple fet que cap individu és millor jutge dels seus interessos que ell mateix (Dahl 1992).
 - 3 Amartya Sen assenyala que «no és sorprenent que mai, en la història universal, cap epidèmia de fam no s'ha donat a una democràcia funcional, sigui rica o pobre», degut a que «els governs democràtics han de guanyar eleccions i afrontar crítiques públiques, i per tant tenen forts incentius per prendre mesures per evitar les epidèmies de fam i altres catàstrofes» (Sen 2001: 16)
 - 4 Winston Churchill diu que «la democràcia és el pitjor sistema polític, exclosos tots els altres» i que «un argument que reforça l'escepticisme sobre la democràcia són cinc minuts de conversa amb l'elector mitjà».

2. Anàlisi

A. Democràcia republicana i democràcia liberal

Es tracta de dues concepcions genèriques del terme «democràcia» en l'àmbit polític. La primera d'aquestes concepcions la trobem al mateix origen dels governs democràtics de l'antiguitat. El seu caràcter «republicà» feia considerar que «la personalitat es fundava en la propietat,⁵ es perfeccionava en la ciutadania i era perpètuament amenaçada per la corrupció».⁶ La noció de llibertat tenia les seves arrels en la independència econòmica i en la participació del ciutadà a la presa de decisions col·lectives, per això, les grans concentracions de riquesa o de poder polític en poques mans eren considerades amenaces a la llibertat política republicana. El disseny institucional d'aquestes primeres democràcies, i en general de les repúbliques clàssiques –fossin democràtiques o aristocràtiques– entre altres objectius buscava la dispersió del poder de decisió col·lectiva. Com a fonament últim i indispensable d'aquest disseny s'hi havia de trobar una ciutadania cívicament virtuosa, és a dir, inclinada a participar en la vida pública i a fer-ho mirant sempre per l'interès general.

La situació ideal buscada pels legisladors clàssics era el que podríem anomenar un pretès cercle virtuos republicà: d'una banda, el disseny institucional de la república (legalitat, govern mixt) havia de salvaguardar la llibertat enfront de la concentració de poder, i havia de fomentar la virtut cívica enfront de l'abstencionisme i l'egoisme; d'altra banda, la ciutadania de la república havia de ser prou virtuosa com per salvaguardar aquest disseny institucional de la tendència natural de tota república a corrompre's i a convertir-se progressivament en una tirania en que la llibertat republicana quedés eliminada. Una llibertat, però, moltes vegades pensada en termes més monistes que pluralistes.⁷ En el nucli d'aquesta concepció de la democràcia es troba la idea d'autogovern: eren els propis membres de la comunitat política els que es governaven a ells mateixos, en marcat contrast amb les autocràcies que predominaven en l'antiguitat. Un autogovern que feia de la llibertat col·lectiva de la polis o de la república un dels valors legitimadors bàsics.

Les primeres repúbliques de la modernitat, com ara la francesa o la nord-americana, es van inspirar en aquesta tradició clàssica per dissenyar els seus sistemes de govern abans d'esdevenir repúbliques pròpiament «democràtiques». Però juntament amb aquest bagatge republicà, van incorporar una nova tradició de

5 Sense pèrdua d'informació, podríem traduir «propietat» per «autonomia econòmica».

6 Pocock 2008: 612 i Pettit 1999.

7 Políticament, monista és tota aquella ideologia, doctrina o concepció política que considera que la societat ha d'estar consagrada al cultiu d'un valor determinat per sobre de tots els altres –la igualtat, la llibertat, una creença religiosa, un model familiar determinat, la tradició...– entès, a més a més, d'una manera determinada i unívoca; per contra, els pluralistes admeten l'existència de diversos valors i concepcions morals en inevitable tensió, per a la qual cosa, com a molt es poden trobar solucions d'equilibri imperfecte. (Requejo-Caminal 2009a i Pérez Lozano 2009).

pensament, nascuda a finals de l'Edat Moderna: el liberalisme polític. En contrast amb el republicanisme clàssic, la preocupació principal del liberalisme no serà tant que el poder estigui dispers o que la ciutadania participi activament en la vida pública, com que aquest poder garanteixi uns drets individuals i que s'asseguri el seu caràcter limitat. En el rerefons d'aquest dos principis liberals es troben la reforma protestant i les guerres de religió que assolaren la història europea dels segles XVI i XVII.

El liberalisme polític partia, així, de la conveniència d'establir una separació entre els àmbits públic i privat que resguardés un sistema de drets i llibertats individuals. La legitimació de l'estat es basava en el respecte d'aquests drets i llibertats. I això només podia fer-ho un estat que no fos absolut sinó limitat a partir d'un disseny institucional que incloïa una constitució, la separació de poders –en alguns casos complementada per la divisió territorial de poders (federalisme nord-americà)– el principi de representació en un parlament escollit de manera competitiva i llibertats públiques (religiosa, d'expressió, de premsa...).

D'aquesta manera, la possibilitat de participar o influir efectivament en aquest tipus de govern tenia com a element cabdal el dret de vot, en un primer moment restringit als homes blancs i propietaris. Quan aquest dret de sufragi, després de constants lluites i revolucions protagonitzades sobretot per les organitzacions de les classes treballadores (partits, sindicats), juntament amb altres drets com el d'associació, es va estendre al conjunt de la població cap el tombat de segle XX, tot saltant les barreres de classe, es va començar a parlar d'aquests règims com a democràcies liberals. Amb el pas del temps, l'herència republicana d'aquests règims s'anirà debilitant i la liberal anirà agafant força, però els EUA, Suïssa o l'Estat francès són exemples de democràcies liberals consolidades on el republicanisme continua tenint un pes polític innegable.

Cal tenir present aquestes dues tradicions, així com i l'existència de tensions normatives i institucionals inevitables, en el disseny constitucional de la Catalunya independent. Es tracta de dues tradicions que al llarg del temps han mostrat tant les seves possibilitats com les seves limitacions a partir del seus respectius valors i objectius polítics i diferents lògiques internes. La conveniència d'articular en el disseny institucional els pols liberal i republicà resulten imprescindible, alhora que les tensions entre aquests dos pols resulta inevitable.

B. Democràcia representativa i democràcia participativa

Les primeres democràcies de la història, com l'atenenca, eren democràcies directes: eren els ciutadans, reunits en l'Assemblea i en altres institucions, els que prenen les decisions i orientaven la direcció política de la polis. Això era possible, entre altres raons, per la petita dimensió de les polis antigues, tant en termes geogràfics com demogràfics –es calcula que la major d'aquestes unitats polítiques, Atenes, no arribava al quart de milió d'habitants a mitjans del segle V aC. Els estats democràtics moderns, acostumen a incloure milions de ciutadans al seu si, dificultant en extrem la possibilitat i conveniència d'una democràcia «a l'ate-

nença». Les democràcies modernes són democràcies representatives: la ciutadania no governa directament, sinó que escull periòdicament uns representants que governen en el seu nom. Tanmateix, les democràcies liberals representatives han suscitat crítiques de diversos corrents polítics, els quals han assenyalat que els procediments de control electoral i constitucional dels governants són dèbils.⁸

Algunes d'aquestes crítiques han dut a la formulació del concepte de democràcia participativa. Es tracta d'un terme que aixopluga propostes ben diferents, des de les que volen substituir la democràcia representativa per un sistema alternatiu, fins les que només volen complementar-la amb institucions i pràctiques basades en la participació dels ciutadans. Totes elles, però, tenen un punt en comú: plantegen la creació de procediments mitjançant els quals la ciutadania pugui tenir una participació més o menys directa en els processos de *policy-making*, ja sigui en col·laboració o no amb els representants polítics, però, en tot cas, no exclusivament a través d'ells.

Sembla clar que no resulta convenient que aquests tipus de procediments substitueixin la democràcia representativa, tant per raons normatives com pràctiques o institucionals –protecció de drets i llibertats, evitar els perills associats clàssicament a la «tirania de la majoria» o al populisme, protecció del pluralisme, principi de legalitat... Tanmateix, també sembla clar que el progressiu allunyament entre ciutadania i classe política fa convenient establir procediments de participació ciutadana que vagin més enllà dels períodes electorals. És el cas, per exemple, del foment de les iniciatives legislatives populars o dels referèndums. Exemples com Suïssa o els EUA mostren com amb un disseny institucional adequat, és factible combinar de manera equilibrada representació i participació ciutadana.

C. Democràcia de negociació i democràcia deliberativa

Les democràcies, siguin més representatives o més participatives, són també sistemes de presa de decisions col·lectives. Una decisió col·lectiva és una decisió presa entre individus que tot sovint tenen opinions, interessos i identitats diferents. En aquest sentit, un col·lectiu pot prendre decisions seguint diferents processos, quasi sempre juxtaposats, entre els que destaquen la negociació i la deliberació.

En una negociació els participants parteixen de preferències donades, generalment poc alterables, i miren d'arribar a un acord tenint en compte la capacitat de cadascú en el procés. Una capacitat que, entre d'altres, pot basar-se en els diners, en la força física o militar, en el poder mediàtic o d'influència, o en el suport electoral. Aquí resulten prioritàries les raons particulars i com les accions poden beneficiar o perjudicar l'interès

⁸ Aquesta crítica s'ha accentuat en els darrers anys degut a la gestió que diferents governs han fet de la crisi econòmica, la qual ha dut a una part important de la ciutadania a percebre la classe política com un estament aïllat de la seva realitat i molt més controlat pels poders econòmics que no pas per l'electorat. (Manin 1998).

dels altres. Un exemple seria el d'una negociació comercial. D'altra banda, en una deliberació s'esgrimeixen raons generals o raons públiques: els arguments no apel·len a interessos particulars, sinó a principis d'interès general —els més generals serien la «veritat» o la «justícia». Un exemple seria un debat científic, en el qual, malgrat que evidentment cada científic té els seus interessos particulars —guanyar diners o prestigi, per exemple— finalment el que compta a l'hora de «guanyar» un debat és la consistència lògica de cada posició en la discussió, l'evidència empírica que pot aportar en la seva defensa, i la ubicació de la tesi defensada dins del conjunt del coneixement.

En la presa de decisions democràtiques, la negociació i la deliberació hi són presents en diferents proporcions. Quan, per exemple, els parlamentaris arriben a un acord entre bastidors pel mutu interès dels seus respectius partits —o del dels grups d'interès que tenen al darrere— estan emprant la retòrica de la negociació; en canvi, quan discuteixen davant els mitjans, fent servir arguments i dades per mirar de persuadir els seus conciutadans de la bondat de la posició defensada empenen la retòrica de la deliberació. Com en el cas dels científics, no és que no puguin partir d'interessos particulars, però les pròpies normes del joc els forcen, de manera més o menys volguda, a raonar fent servir arguments d'interès general.⁹

La deliberació té un problema evident: tot sovint és molt difícil determinar de manera imparcial quin pot ser «l'interès general» de la ciutadania. La negociació, per la seva banda, no està exempta de problemes. D'entrada, les negociacions polítiques en democràcia no es produeixen en condicions d'igualtat i tot sovint determinats grups d'interès participen del joc negociador amb molta més força que altres grups més vulnerables, els quals, per aquest motiu, haurien de rebre una major atenció per part dels poders públics. A vegades aquesta desigualtat de forces es pot reequilibrar, però altres vegades això resulta impossible —pensem per exemple, en les generacions futures, que per definició no poden participar en les negociacions sobre polítiques mediambientals, les quals estan configurant de manera decisiva el món en el que viuran.

Democràcies com la dels EUA van ser dissenyades assumint que l'existència de faccions amb interessos particulars és una realitat, per la qual cosa, el sistema institucional havia d'estar dissenyat de tal manera que les negociacions entre faccions es veiessin forçades —si més no en part— a passar pel filtre de diversos espais de debat on els posicionaments havien de ser justificats apel·lant a raons públiques —Cambra de Representants, Senat, Tribunal Suprem...

El disseny institucional de la Catalunya independent haurà d'estar modelat sota aquestes premisses, assumint que l'existència de faccions i de la negociació són inevitables en democràcia. Alhora, però, també

9 No es dirà «hem fet una llei que beneficia el col·lectiu X perquè som els més forts i hi tenim una bossa important de votants», sinó que afirmarà haver-ho fet «perquè el col·lectiu X es troba injustament discriminat», o perquè «constitueix un pilar fonamental de l'economia del nostre país», o per qualsevol altra raó que apel·li a l'interès general.

cal dissenyar institucions que afavoreixin la deliberació pública i, per tant, limitin fins on sigui possible la capacitat de les faccions de fer servir la seva força com a argument, tal com es fa en una negociació.

D. Democràcia majoritària i democràcia de consens

Tenint en compte que «ciudadania» és un concepte abstracte on se subsumeixen multitud d'individus amb interessos, valors, identitats i opinions sovint en conflicte, resulta convenient preguntar-se quins ciutadans concrets governen, ja sigui directament o mitjançant representants. Arend Lijphart distingeix dues possibles respostes a aquesta pregunta: «la majoria dels ciutadans» o «tants ciutadans com sigui possible».¹⁰ Aquestes dues respostes corresponen a dos models de democràcia diferents, entre les que es situaran les diferents democràcies liberals empíriques: la democràcia majoritària i la democràcia de consens. El disseny institucional de les primeres sol permetre a faccions polítiques particulars dirigir el país en solitari, mentre que el de les segones està pensat per promoure més aviat grans coalicions, el diàleg entre faccions, i decisions de govern basades en consensos entre faccions. Així, el caràcter més majoritari o més de consens d'una democràcia liberal ve determinat pel disseny de les seves institucions.¹¹

Un exemple de democràcia majoritària seria el Regne Unit, mentre que Suïssa ho seria de democràcia de consens. Entremig d'aquests dos casos se situarien tota la resta de sistemes democràtics existents a l'actualitat, oscil·lant en diferents graus cap el model majoritari o cap el de consens. Entre els analistes hi ha l'acord generalitzat en que les societats caracteritzades per un grau important d'homogeneïtat cultural —en àrees com la llengua o la religió, per exemple— poden funcionar bé amb una democràcia de tipus majoritari; en canvi, resulta recomanable que aquells països amb una gran diversitat interna adoptin el model de consens per tal tant d'evitar la discriminació de les minories. Catalunya, com la majoria de les societats occidentals, ha experimentat, durant els últims 50 anys, grans transformacions que l'han dut a ser una societat relativament heterogènia amb un grau de diversitat que probablement no farà sinó créixer durant les properes dècades. Per aquest motiu, sembla convenient que el disseny institucional de la Catalunya independent s'hauria orientar més aviat cap al model de democràcia de consens.

10 Lijphart 2000: 13-14.

11 En el mateix estudi, Lijphart distingeix fins a deu aspectes del disseny institucional en que difereixen els models majoritari i de consens —sistema electoral, control judicial de constitucionalitat, grau de descentralització...

3. Conclusions

Les anteriors són algunes de les principals dicotomies identificades per la teoria i les pràctiques institucionals de les democràcies contemporànies. Es tracta de dicotomies, no necessàriament excloents, que resulta convenient tenir presents en el moment de definir i dissenyar els principals trets institucionals d'una Catalunya independent –forma d'estat i de govern, sistema electoral, organització territorial, model d'estat de benestar, control constitucional... En aquest sentit i en termes generals, entenem que en el moment de bastir el sistema de govern democràtic de la Catalunya independent, s'hauria de tenir present, bàsicament, la tradició de les democràcies representatives d'arrel liberal però introduint-hi elements de caràcter participatiu. Així mateix, la juxtaposició d'arguments teòrics –ètics i funcionals–, d'arguments basats en l'experiència empírica de la política comparada, i les característiques històriques i fàctiques del país, apunten vers la conveniència de que el disseny institucional combini les perspectives de negociació i deliberació, així com de les democràcies de consens.

2

FORMA D'ESTAT

**«El púlpit i els optimistes no paren de parlar sobre la ferma
marxa de la humanitat vers la perfecció final.
Com sempre, se salten a la torera les estadístiques»**

Mark Twain, *Reflexions contra la religió*

Les dues formes bàsiques d'estat de les democràcies liberals són la monarquia i la república. Aquesta última constitueix l'opció més adient en el cas d'una Catalunya independent, tant per raons vinculades al catalanisme històric com per raons vinculades a la mateixa legitimitat democràtica. En el cas que les condicions de la transició a l'estat propi ho requerissin, una situació intermèdia seria combinar una independència catalana de facto amb l'establiment d'un acord tipus Commonwealth, amb un cap d'estat monàrquic semblant a l'acord que s'adoptà en el cas irlandès entre la declaració formal de l'Estat Lliure Irlandès (1922) i la constitució de la República d'Irlanda (1949).

1. Introducció

En el món clàssic, Plató i Aristòtil establiren una tipologia dels règims polítics a través de distingir els de caràcter aristocràtic, monàrquic i democràtic i les seves respectives formes corruptes. L'historiador romà Polibi, uns segles més tard, va recollir una interacció dinàmica de caràcter cíclic entre aquestes sis règims. A l'etapa moderna, es considera que la fi de la Guerra dels Trenta Anys i la Pau de Westfàlia (1648) com el punt d'inflexió on es consoliden les unitats estatals i el

sistema polític internacional fins als nostres dies.¹² Posteriorment, la Revolució anglesa¹³ (1688), l'Americana (1775-1783) i la Francesa (1789) acabarien generant dues formes d'articular a figura del cap d'estat dins dels sistemes polítics «liberals»: la monarquia i la república. A partir de la fi del segle XIX, les lluites posteriors de les classes excloses de l'arena política aconseguiran afegir en els estats europeus els adjectius «democràtic» i «social», conformant els estats liberal-democràtics actuals o estats democràtics i socials de dret.

2. Anàlisi

- a) **Monarquia:** la forma d'estat resultant de la Revolució anglesa –coneguda com la Gloriosa– i dels posteriors arranjaments constitucionals ha donat lloc a les monarquies parlamentàries actuals. En aquests sistemes el cap d'estat –un rei o una reina–, subjecte al sistema constitucional, ha anat perdent quasi totes les funcions polítiques executives, legislatives i judicials de períodes anteriors. Es tracta, així, d'un poder limitat, on el rei regna però no governa. Aquesta és la forma d'estat de les monarquies europees: el Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca, Països Baixos, Noruega, Suècia i l'Estat espanyol. Cal remarcar que alguns països han decidit de forma plebiscitària sobre el cap d'estat com en el cas de Noruega, que després de la seva independència de Suècia en referèndum (1905), va votar a favor de mantenir la monarquia;¹⁴ o el cas d'Itàlia, que després de la Segona Guerra Mundial votà a favor de la república per un marge ben estret de vots.¹⁵
- b) **República:**¹⁶ la forma d'estat republicana per excel·lència la trobem a partir de la Revolució Americana i la Francesa. Es caracteritza pel fet que la figura del cap d'estat no és permanent –hereditària– sinó escollida per un període limitat de temps. La manera d'escollir aquest president –directa o indirecta–,

12 Cal recordar que el Tractat dels Pirineus, el 1659, signat entre els estats espanyol i francès és una derivada de la Pau de Westfàlia i comporta la divisió entre la Catalunya Nord i el Principat.

13 Anglaterra només ha estat una república en el període de govern d'Oliver Cromwell (1642-1651).

14 Un 79% dels votants es va decantar a favor de la monarquia, i finalment fou escollida la família reial de Dinamarca en un moviment estratègic per obtenir el suport britànic a la nova Cort, ja que el pretendent al tron estava casat amb la filla del que seria Rei del Regne Unit.

15 El suport a la monarquia arribà al 45,7%. El nord d'Itàlia es decantà majoritàriament a favor d'aquesta forma d'estat.

16 Cal distingir entre el corrent polític general conegut com a republicanisme (aristocràtic o democràtic) –que es remunta a Aristòtil i arriba fins a l'actualitat– de la forma republicana d'estat. Aquí ens referim a la forma d'estat –per referències al corrent republicà, veure la secció «Tipus de democràcia» del present estudi. A partir de les seves arrels situades a la Grècia i Roma clàssiques, la tradició republicana es desenvolupa amb autors com Maquiavel, Harrington, Montesquieu, alguns dels «pares fundadors» – com Jefferson– de la Constitució americana, o Paine. Aquest corrent emfatitza la subjecció dels governants a l'imperi de la llei, l'observació de virtuts cíviques per part dels ciutadans, la participació dels ciutadans a l'esfera pública i l'autogovern de la col·lectivitat política.

així com les seves funcions varien segons es tracti d'un sistema presidencialista (EUA), semipresidencialista –Estat francès– o parlamentari –Alemanya i Itàlia.¹⁷

L'avantatge que s'acostuma a atribuir a les monarquies és el fet que permeten disposar d'un cap d'estat independent dels partits polítics i més allunyat de la política quotidiana. En situacions de conflicte entre partits o de bloqueig institucional, el rei pot intervenir actuant com un factor moderador i estabilitzador del sistema polític. D'altra banda, els defensors de la forma de govern parlamentaria esgrimeixen una raó addicional: la monarquia constitueix una salvaguarda d'aquesta forma del govern en relació al presidencialisme.

Pel que fa a les repúbliques parlamentàries, la posició del cap d'estat l'ocupa un president de la república. Aquesta figura resulta més congruent amb els valors liberal-democràtics que un cap d'estat hereditari –monarquia. Per escollir al president de la república hi ha diverses maneres de procedir. Una primera opció és escollir-lo en una comissió parlamentària formada per diputats de la mateixa cambra o, en el cas d'algunes federacions o estats regionals, per un col·legi electoral mixt format per membres del parlament central i dels parlaments dels estats federats o de les regions.¹⁸ Una segona opció és establir un òrgan de caràcter col·legiat i rotatori –Suïssa.

3. Conclusions

Com és conegut, els projectes polítics del catalanisme han basculat històricament entre dues matrius que, entre altres aspectes, difereixen en la forma d'estat que defensen. La defensa d'una solució republicana per l'Estat espanyol i la incardinació de Catalunya, però, fou hegemònica en el catalanisme durant els dos períodes republicans.

A l'actualitat, la implementació d'una forma de govern republicana seria molt més ajustada a la creació d'un nou estat democràtic al món. Les monarquies parlamentàries generalment són fruit d'una evolució històrica des de temps pretèrits. D'aquesta manera, en termes generals, hi hauria dues opcions: la proclamació d'una república com a forma d'estat de la Catalunya independent o alternativament, es pot contemplar la possibilitat d'arribar a un pacte temporal amb la Corona espanyola fent un símil de la Commonwealth britànica. Aquesta fou la solució institucional de la que es dotà Irlanda en relació a Gran Bretanya després de proclamar la independència, o la relació que encara manté la Corona britànica amb Canadà o Austràlia. El cas de la República d'Irlanda és interessant ja que després de la independència es mantingué dins la monarquia britànica –malgrat que amb un paper testimonial– fins al 1949, quan s'establí la nova constitució republicana.

17 Veure la secció «Forma de govern» del present estudi.

18 Aquest és el cas d'Alemanya o de l'Índia.

3

FORMA DE GOVERN

«El suport d'un poble no es guanya simplement governant-lo segons els seus interessos. Nosaltres, els governants, hem de dedicar una gran part del temps a seduir la seva imaginació»

Thornton Wilder, *Els idus de març*

La política comparada de les democràcies ofereix tres maneres bàsiques d'articular el poder legislatiu i el poder executiu: el parlamentarisme, el presidencialisme i el semipresidencialisme. Cadascuna d'aquestes tres formes de govern presenta avantatges i inconvenients en relació a la legitimitat, el govern en sentit estricte, o l'estabilitat.

En una Catalunya independent considerem que seria convenient mantenir la tradició parlamentària continental i, en tot cas, veure si convindria articular-la amb un sistema semipresidencialista per tal de disposar d'una figura rellevant de cap d'Estat. Tanmateix, un executiu bicèfal no està exempt de problemes i s'haurien d'especificar molt clarament en la Constitució les funcions del primer ministre i del president.

1. Introducció

Les formes de govern de les democràcies liberals representatives venen associades al principi institucional de la separació de poders. Seguint la idea aristotèlica primigènica de la conveniència d'establir una separació de funcions en diversos tipus d'institucions de la democràcia antiga –assemblea, magistratures...–, Locke (*Segon tractat del govern*, 1662) i posteriorment Montesquieu (*L'esperit de les lleis*,

1748) estableixen dissenys institucionals de la relació entre els poders legislatiu i executiu, primer, i entre aquests i el poder judicial, posteriorment. En l'actualitat, la forma d'articular els poders legislatiu –parlament– i executiu –govern– classifica les democràcies de parlamentàries, presidencialistes o semipresidencialistes. Mentre les primeres són filles de la llarga evolució europea que va des de la monarquia constitucional fins la monarquia parlamentària, les segones ho són de la Revolució Americana. Finalment, el semipresidencialisme combina característiques de les dues formes de govern anteriors.

2. Anàlisi

- a) Forma de govern parlamentària: en aquest sistema el cap de govern¹⁹ és escollit pel parlament i, per tant, deu la seva posició al poder legislatiu que el pot destituir o ratificar a través de mocions de confiança o de censura.²⁰ Així, la figura del cap de govern està separada de la del cap d'estat. Al Regne Unit el cap d'Estat sol nomenar directament al líder del partit amb més representació parlamentària. En termes generals, es tracta d'una forma de govern que dilueix la separació de poders entre legislatiu i executiu. Malgrat que a vegades la responsabilitat del govern està establerta formalment com una responsabilitat col·lectiva, la tendència de les darreres dècades ha estat donar un major protagonisme al cap de govern –tendència presidencialista a l'interior de la forma de govern parlamentària. És important destacar que aquest gabinet pot ser unipartidista o de coalició entre dos o més partits –veure taula 1–, podent variar el cap de govern dins de la mateixa legislatura. La formació de coalicions de govern està condicionada per elements institucionals –requisits d'investidura del cap de govern, mocions de censura...– o del sistema de partits –nombre efectiu de partits,²¹ distància ideològica... La durada dels gabinets parlamentaris és més gran si disposen de majoria parlamentària, de la mateixa manera que també duren més els governs unipartidistes que multipartidistes.²²

19 Que és anomenat formalment de diferents maneres: president de Govern (Estat espanyol), primer ministre (Regne Unit), canceller (Alemanya)...

20 Fins ara, pocs governs han estat canviats a través de mocions de censura en les democràcies parlamentàries després de la Segona Guerra Mundial. Una excepció és Alemanya el 1982 amb la substitució de la coalició de socialdemòcrates i liberals (SPD i FDP) per una de democristians i liberals (CDU-FDP).

21 El nombre efectiu de partits estableix els partits que hi ha en un parlament ponderant el seu pes relatiu. (Taagepera&Shugart, 1989).

22 Arendt Lijphart, en el seu conegut anàlisi comparat de 36 democràcies conclou que els gabinets unipartidistes són més estables. Mentre la mitjana de durada dels governs unipartidistes amb majoria absoluta és de 8,01 anys, la dels governs en coalició amb majoria absoluta és de 3,28 anys. Pel que fa als governs en minoria, la durada dels unipartidistes és 2,24 anys i dels de coalició 1,01 anys. No obstant, Lijphart comenta que això no significa necessàriament que els governs unipartidistes majoritaris siguin més efectius a l'hora d'implementar polítiques públiques. (Lijphart 2000: 130-131).

Taula 1. Exemples de tipologies de gabinets

Tipus de gabinet	Exemples
Unipartidista amb majoria absoluta	Majoria de gabinets laboristes i conservadors al Regne Unit des de 1945
Coalició amb majoria absoluta	Gabinet conservador-liberal britànic (2010–actualitat)
Unipartidista minoritari	Gabinet escocès del SNP (2007–2011) Gabinets espanyols del PSOE (1989–1996/2004–2011) i del PP (1996–2000)
Coalició minoritària	Gabinet de liberals i democristians als Països Baixos (2010–2012)
Coalició sobredimensionada	Gabinet de Jean-Luc Dehaene a Bèlgica (1992–1995)

Font: Elaboració pròpia.

L'exemple clàssic de parlamentarisme és el model Westminster del Regne Unit, però també ho són amb diferències diverses, Alemanya, Canadà, Dinamarca, Bèlgica, Àustria, Islàndia, Japó, Suècia o l'Estat espanyol.

- b) Forma de govern presidencialista: en aquesta forma de govern el president és escollit per votació popular –en alguns casos a través de compromissaris– i no pas a través del parlament, per un termini establert per la constitució. Per tant, el president deu la seva posició al cos electoral directament. El parlament no disposa del mecanisme de moció de censura, però podria arribar a destituir al president en casos excepcionals de conducta delictiva (*impeachment*). Una diferència important pel que fa als gabinets és que en un sistema presidencial els secretaris –com en el cas dels EUA– tenen una relació de subordinació a aquest més explícita que en sistemes parlamentaris. Aquí, la separació de poders entre el legislatiu i l'executiu és més marcada, ocupant el parlament una funció institucional més destacada i autònoma que en els sistemes parlamentaris.

L'exemple per excel·lència de presidencialisme són els EUA, que fou el primer model presidencialista modern i històricament ha mantingut una gran estabilitat institucional. També trobem aquest sistema a diversos països d'Amèrica Llatina que copien el model americà amb menor o major exactitud i amb una estabilitat institucional molt menor. En són exemples Costa Rica, Colòmbia i Argentina.

c) Forma de govern semipresidencialista:²³ La seva característica bàsica és que el president de la república és escollit per votació popular –com al sistema presidencialista– però el parlament també escull un cap de govern –com al sistema parlamentari. Hi ha diverses versions d'aquesta forma de govern,²⁴ essent el cas francès el més conegut. Es constata que en casos de color polític diferent del cap de govern i del cap d'estat, el pes del cap de govern és superior que quan són del mateix color polític.²⁵ Així, a la forma de govern semipresidencialista l'executiu té un caràcter bicèfal i la separació de funcions ha d'estar ben especificada a la constitució per tal d'evitar crisis institucionals.

Finalment, el cas suís és una de les poques democràcies al món en que la figura del cap de govern és rotativa entre els membres d'un poder executiu de caràcter consensual,²⁶ una figura que a la vegada és cap d'estat.

El debat sobre quina forma de govern és més aconsellable és una discussió politològica eterna. A continuació presentem els avantatges i inconvenients més coneguts de cada sistema. Un primer aspecte és el que fa referència a la legitimitat del cap de govern. Mentre que en un sistema presidencialista el president està legitimat a través d'una elecció del cos electoral,²⁷ en un sistema parlamentari el president de govern pot haver obtingut un suport electoral menys ampli i governar en minoria o en una coalició a través d'una votació parlamentària. Això dona més legitimitat a la figura del cap de govern presidencialista en el moment d'afrontar tant la política interior com exterior. A més a més, en un sistema presidencialista no hi ha la possibilitat que es produeixin eleccions anticipades, i la separació de poders entre executiu i legislatiu, com deien, és més marcada. En un sistema presidencialista el parlament sovint té un color polític diferent del president sense que això generi una situació de conflicte donat el caràcter més marcat de la separació de poders.

Una segona diferència és la procedència dels membres del gabinet. Si en el cas del presidencialisme són nomenats pel mateix president i ni ell ni els seus ministres formen part del parlament, en el cas del parlamentarisme els ministres sovint també són diputats. Aquest fet té implicacions directes en diverses qüestions.

23 Un terme introduït per Maurice Duverger el 1970.

24 A Europa occidental Elgie considera: l'Estat francès, Portugal, Finlàndia, Àustria, Irlanda i Islàndia.

25 Així, quan a mitjans de la dècada de 1980 Chirac (conservador) va ser investit Primer Ministre, els poders del president Mitterrand (socialista) van minvar de manera considerable. (Elgie 2011).

26 Veure la secció «Tipus de democràcia» del present estudi.

27 Tot i que, en sistemes d'elecció per compromissaris, els presidents poden guanyar sense haver obtingut una majoria del vot dels ciutadans. Aquest és el cas, per exemple, de Georg W. Bush a les eleccions presidencials nord-americanes del 2000.

El reclutament del gabinet pot respondre a criteris més professionals en el cas del presidencialisme. Ara bé, el control parlamentari que es pot exigir a un gabinet escollit des del mateix parlament és sempre més directe que en un sistema presidencialista on els secretaris o ministres del president rendeixen comptes en el parlament d'una manera molt més difusa i menys periòdica que en els sistemes parlamentaris.

Una tercera i controvertida característica és el que podríem anomenar estil de fer política²⁸ que promou cada forma de govern. El parlamentarisme se sol associar a la política de pactes i coalicions ja que en veure's forçat a assolir una majoria per a investir el primer ministre sovint cal bastir acords. Dins d'aquesta qüestió resulta important destacar el fet que el mandat presidencialista sol estar limitat –per evitar personalismes excessius– a una reelecció a diferència de la majoria de sistemes parlamentaris en que si el primer ministre aconsegueix retenir una majoria parlamentària pot anar essent escollit diverses legislatures. Se sol assenyalar, però, que aquesta limitació en el presidencialisme pot actuar contra el bon govern en dos aspectes: accelerant l'obra de govern per part d'un president que ja sap la data de caducitat del seu segon mandat per imperatiu constitucional i impeding canviar el cap de govern en circumstàncies excepcionals – una possibilitat que sí que es pot fer en un sistema parlamentari.

Un quart element, força paradoxal, és el fet que és precisament en el sistema presidencialista on el parlament sol adquirir més protagonisme. La dinàmica que estableix un sistema parlamentari a la pràctica deriva en una centralització del poder per part del govern, el qual fa ús de la majoria de la que disposa en el legislatiu. El presidencialisme en canvi, manté el govern i el president allunyats de la funció legislativa i no és estrany veure un parlament d'un color polític diferent del govern o com a mínim en una de les dues cambres si el parlament és bicameral.

3. Conclusions

Triar una o altra forma de govern depèn dels objectius que es vulguin promoure i de factors culturals, històrics i institucionals. El cas català presenta unes característiques més properes al parlamentarisme: hi ha un sistema de partits plural i una tradició de consensos que ve de lluny. A més a més, el context europeu enllaça amb la tradició parlamentària ja sigui en la forma d'estat monàrquica o republicana.

Alternativament, un cop perduda la figura monàrquica del cap d'estat, el sistema semipresidencialista podria permetre la combinació dels avantatges de cada forma de govern. Permetria, per exemple, conservar la majoria de competències en política interna per un primer ministre escollit pel Parlament, però a la vegada

²⁸ Linz-Valenzuela 1998.

escollir de manera directa una figura que donés lideratge i visibilitat internacional al Govern de Catalunya exercint de President de la República.

Tal com hem vist, però, aquesta forma híbrida de govern no estaria exempta de possibles problemes associats a tenir un executiu bicèfal. En aquest sentit, caldria limitar constitucionalment les funcions del president i, probablement, introduir un sistema d'elecció del parlament i del president a dues voltes similar al cas francès. La doble volta promou les coalicions o els acords entre partits, element important en sistemes de partit pluralistes, com és el cas de Catalunya.

4

ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

«La política és l'art de consociar els homes amb el propòsit d'establir, cultivar i conservar la vida social entre ells»

Johannes Althusius, *Política*

En aquesta secció es descriuen de manera sintètica els models territorials existents en la teoria política i comparada: centralitzat, regional i federal. També es fa referència a les motivacions existents a l'hora de dissenyar els models territorials i els criteris per analitzar-los. En el cas català es consideren diverses possibilitats a partir dels models exposats emfatitzant la necessitat de reduir els nivells de govern –se'n proposen tres: municipal, vegueria, estatal– i de racionalitzar l'administració pública. Tot plegat cercant un model que permeti equilibrar i acomodar la pluralitat i el desequilibri demogràfic existent a Catalunya.

1. Introducció

L'organització territorial constitueix un dels elements clau de la qualitat de les institucions de les democràcies liberals actuals. Les demandes i objectius relacionats amb l'emergència de nivells de govern supraestats, el reconeixement i acomodació política de les minories nacionals i culturals, o les demandes d'aprofundiment democràtic han implicat en les darreres dècades una revisió dels models tradicionals de la divisió territorial de poders. La política comparada mostra tant una gradació de la distribució de competències com diferents disposicions

institucionals dels poders centrals i territorials de les democràcies actuals. L'anàlisi d'aquesta diversitat de models no respon només al criteri unidimensional del grau de centralització/descentralització –mesurat a partir de la juxtaposició de diferents variables i indicadors–, sinó també a partir d'altres criteris, com el grau de federalització institucional o la presència de lògiques d'acomodació del pluralisme intern a les democràcies empíriques. Una democràcia liberal del segle XXI ha de pensar quin model territorial s'ajusta més a les seves característiques històriques i empíriques.

Per tal d'abordar de manera sintètica diversos els models territorials ens centrarem en tres aspectes diferenciats: les motivacions per dissenyar els models territorials, els models territorials existents i els elements analítics més importants. Finalment, considerarem els criteris per escollir un model territorial.

2. Anàlisi

- a) Motivacions. Un primer grup de motivacions és de tipus tècnic. Aquestes responen a la necessitat de racionalitzar el poder polític i permetre un funcionament eficient i eficaç de l'estat arreu del territori que governa. Un segon grup de motivacions fa referència a qüestions institucionals democràtiques: acostar les decisions polítiques a la ciutadania per incrementar la legitimitat de les decisions col·lectives, augmentar la capacitat de control polític i de fiscalització, així com establir un sistema de «pesos i contrapesos» entre les diferents institucions. En tercer lloc, quan existeixi, sempre caldrà tenir en compte el pluralisme nacional i cultural intern arrelats al territori i a la història de les democràcies empíriques. L'existència de col·lectivitats que són realitats històriques i nacionals diferenciades són un element clau per a conformar el disseny institucional de les democràcies actuals. En les darreres dècades, aquestes col·lectivitats han demandat un reconeixement constitucional específic, així com diverses formes d'acomodació política, des de l'establiment de pactes de caràcter federal, la introducció de fórmules consociacionals o la regulació de procediments de secessió en les regles de les democràcies. Finalment, cal tenir present que la història sol jugar un paper important (*path dependency*) pel que fa a les decisions que es prenen, i com es prenen.
- b) Models territorials. Les categories següents representen models genèrics simplificats. L'anàlisi empírica de la distribució territorial de poders de les democràcies liberals remet, òbviament, a una diversitat d'especificacions.²⁹

29 Requejo 2010, 2005/2007; Requejo-Caminal 2009b; Hooghe-Marks-Schakel 2010; i Watts 1999.

– Models centralitzats

Aquest model es caracteritza per seguir la lògica territorial dels estats preliberals. L'exemple sempre citat és l'Estat francès. En aquest cas, la França revolucionària de la «nació de ciutadans» republicana radicalitzà el model centralitzat de la monarquia prerevolucionària. A vegades els estats que més s'acosten a aquest model sovint han desconcentrat el poder administratiu, no pas el de decisió política, per raons de racionalitat tècnica, cedint competències d'implementació a departaments o províncies. Actualment, l'Estat francès basa la seva articulació territorial en cent-un departaments administratius –cinc d'ultramar. En aquest model els governs territorials acostumen a incloure agències desconcentrades de la mateixa administració estatal, les quals estan exemptes d'un control democràtic directe per part del territori que administren –reten comptes a l'administració central de la que depenen i no disposen de potestat legislativa.

– Models regionals

Aquest model incorpora principis, institucions i procediments de decisió que actuen en un sentit descentralitzador. Sovint s'associen a l'evolució d'un estat previ de caràcter centralitzat. Aquest procés pot estar o no garantit en termes constitucionals. En cas que no ho estigui, les institucions del poder central mantenen la sobirania de la que emanen els poders de les regions dotades d'autogovern i, per tant, es tracta d'un procés de descentralització de caràcter reversible. És el cas, per exemple, del Regne Unit i els seus processos de devolució política a territoris específics –Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord. En el cas de garantia constitucional, es regula un procediment d'arbitratge –preferentment judicial– per resoldre els conflictes de competències o les possibles inconstitucionalitats legislatives. El procés de descentralització política pot fer-se per totes les regions de l'estat o només per algunes. En ambdós casos, a més, el grau de descentralització pot ser diferent segons les regions específiques. En aquest cas parlem d'un doble nivell d'asimetria –d'una banda, només algunes regions tenen autogovern polític i, d'altra banda, el grau d'autogovern d'aquestes regions és diferent.

Els principis teòrics que solen regir el funcionament dels estats regionals són els de la unitat, l'autonomia amb capacitat normativa i executiva, i la suficiència financera. Dels tres poders clàssics, la descentralització regional acostuma a incloure principalment el poders legislatiu i executiu, mentre que el poder judicial acostuma a mantenir característiques bàsiques dels estats centralitzats. Finalment, cal dir que els models regionals es poden generalitzar o no arreu de l'estat en funció de variables diverses. Així, el Regne Unit no ha generalitzat la descentralització a totes les regions mentre que Itàlia sí que ho ha fet.

– Models federals

La concepció general del federalisme clàssic es situa més enllà d'un mer arranjament institucional. Aquí es parteix d'una concepció associativa fundada en un pacte (*foedus*) establert a partir de l'acord entre parts. Malgrat té referències històriques des dels temps de l'antiguitat, en el període modern té com a referències bàsiques les concepcions d'Althusius en el segle XVII, i de Montesquieu, Madison i altres «pares fundadors» de la federació dels EUA, el primer estat federal de l'era contemporània. Així, de manera general els acords federals es basen en l'«autogovern de les parts federades més el govern federal compartit per les parts» –el «*self-rule plus shared rule*». Els arguments federals es contraposen als del model centralitzat: la legitimació del poder polític a partir del pacte federal permet preservar la integritat i la llibertat de les parts, tot i disposar d'un govern central que administra de manera compartida determinades competències i funcions. Precisament aquesta doble concepció política és la que fa que el terme federal pugui ser interpretat de maneres diverses, ja sigui associant-lo a la defensa de la llibertat de les parts –Althusius i Montesquieu–, o als avantatges d'un procés de centralització a través del pacte federal –Madison.³⁰ D'aquesta manera, la inspiració federal ha generat un ampli ventall de models territorials, tant pel que fa al grau de descentralització com pel que fa al grau de federalisme i a les concrecions institucionals respectives.

Les anàlisis sobre els diferents models federals es poden agrupar entorn cinc eixos bàsics:³¹

1. Uninacional/plurinacional.
2. Unitarisme/federalisme.
3. Centralització/descentralització.
4. Simetria/asimetria.
5. Competitivitat/cooperació.

En termes generals, els estats federals es caracteritzen per a) tenir una constitució que estableix la distribució dels dos nivells bàsics de govern –tres poders bàsics i distribució competencial; b) per mantenir el poder constituent dels seus membres que disposen d'una constitució interna –estats federats; c) per establir una cambra de representació territorial (Senat) –no relacionada en principi amb el nombre

30 Hueglin 2003; Requejo 2005; i Elazar 1987.

31 Requejo 2013 i 2010.

d'habitants dels estats federats; d) per establir algun model de federalisme fiscal; i e) per la participació dels estats federats en els processos de reforma constitucional. A vegades els estats federats també disposen dels anomenats «poders residuals» –competències no específicament delegades al poder central, com passa als EUA. A diferència d'alguns estats regionals, les federacions acostumen a incloure tot el territori de l'estat –si deixem de banda els arranjaments federals asimètrics especials que esmentem més endavant.

A més de la via clàssica de que una federació es constitueixi a partir d'un procés de centralització des d'unitats prèvies, algunes federacions s'han constituït a partir d'un procés de descentralització a partir d'un estat unitari previ. És el cas de Bèlgica, que ha esdevingut una federació a partir de 1993 després d'una sèrie de reformes constitucionals.³² De forma paral·lela al cas regional, les federacions poden ser de caràcter simètric –homogeneïtat de poders entre entitats federades i mateix model de relacions d'aquestes amb el poder central, com ara els *länder* alemanys o els estats membres de la federació dels EUA–, o de caràcter asimètric –heterogeneïtat de poders i de relacions, com ara Canadà o Bèlgica.

A banda de les federacions o estats federals estrictes, hi ha altres tipus d'acords federals. En primer lloc, les confederacions es distingeixen de les federacions pel fet de ser entitats institucionals on estats independents transfereixen algunes funcions o competències, generalment de caràcter econòmic i/o militar pel benefici mutu dels signants de l'acord. No donen lloc a un estat i no disposen de constitució, sinó que l'acord s'estableix a través d'un tractat internacional. El resultat és una confederació d'estats, com la Confederació de Cari). A diferència de la majoria de federacions, els estats que integren un confederació poden abandonar-la. En termes històrics, les confederacions s'han revelat com estructures institucionals inestables, algunes de les quals han evolucionat vers federacions (EUA) o vers estats centralitzats (Països Baixos). En segon lloc, les federacions i els estats associats regulen relacions asimètriques especials entre entitats molt petites –sovint insulars– com ara les illes Cook o Puerto Rico i una entitat estatal molt més gran –Nova Zelanda i EUA, respectivament. També s'ha apuntat la constitucionalització de la secessió com un element federal, però la realitat és que molt pocs estats del món contempen la possibilitat de secessió per part d'un territori intern.³³

32 Aquesta doble via es relaciona amb els casos de federacions anomenades *holding together* (Bèlgica), o *coming together* (EUA i Suïssa). (Stepan 1999).

33 Dins del grup de les federacions liberal-democràtiques, en són excepcions Etiòpia, Saint Kitts i Nevis, Sèrbia-Montenegro –fins el 2006– o d'una manera més federalitzant, Canadà –a partir de la Secession Reference sobre Quebec del Tribunal Suprem, agost 1998. També el Regne Unit en relació a Escòcia constitueix una excepció dins dels estats democràtics regionals. (Sanjaume 2012).

Tres elements analítics destacats són el caràcter simètric o asimètric de les federacions o dels estats regionals, els seus graus de descentralització i de federalització institucional, i el tipus de cultura política predominant.

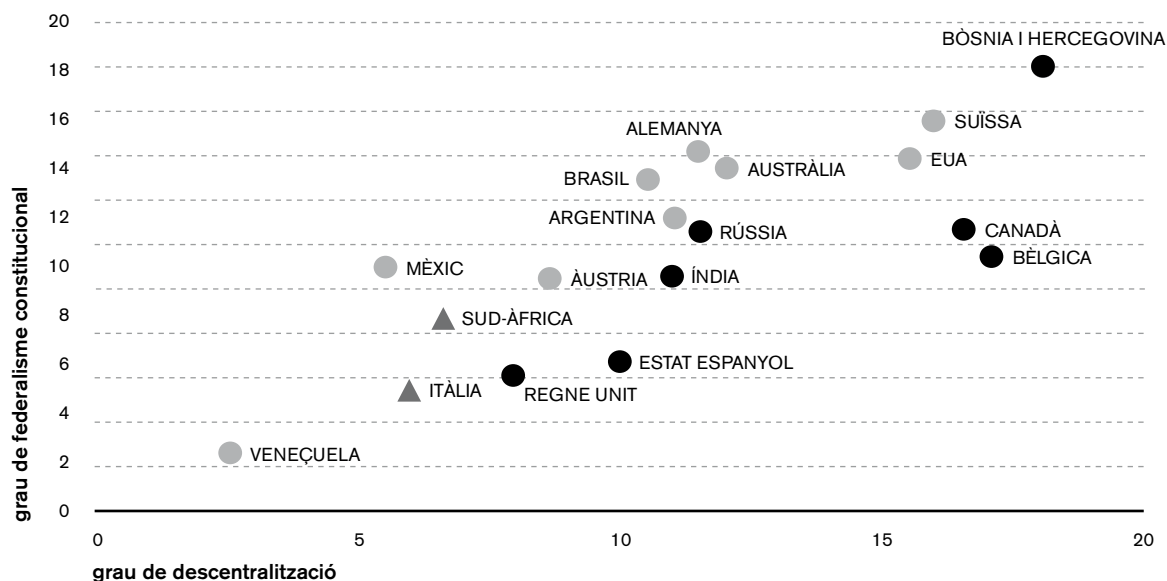
En termes generals, tant en el cas de les federacions com dels estats regionals, la simetria remet, com comentàvem anteriorment, a un grau elevat d'uniformitat en les competències dels estats federats o de les regions dotades d'autogovern, així com al tipus de relació existent entre aquestes unitats i els poders centrals respectius. Quan la realitat mostra un grau d'heterogeneïtat en relació a les competències o a les relacions entre els dos nivells de govern es parla de models asimètrics. Resulta imprescindible, però, considerar si es fa referència a asimetries de iure o de dret –relacions de poder formal o constitucional reconegudes– o a asimetries de facto o de fet –heterogeneïtat d'aspectes o components pràctics: econòmics, demogràfics, socials, culturals, nacionals... entre les unitats federades o regionals. Els estats plurinacionals de caràcter federal –asimètrics de facto– solen incorporar asimetries –de iure. És el cas de Bèlgica, Canadà, Índia, Regne Unit i l'Estat espanyol. Però no sempre són les característiques plurinacionals d'un estat les que fan que es regulin asimetries de iure, les quals poden remetre a asimetries de fet de caràcter geogràfic (insularitat), econòmic (recursos naturals), etcètera.

En el cas de les federacions també resulta cabdal distingir entre el grau de descentralització i el de federalització. Mentre el primer fa referència al nivell competencial de que disposen les unitats territorials, el segon fa referència al disseny institucional de l'estat i a les relacions formals i informals dels dos nivells de govern. En l'anàlisi de la descentralització i de la federalització també és important distingir els poders de iure i de facto. Mentre els primers fan referència a la previsió constitucional, els segons remeten a la situació fàctica que sovint va de la mà de la capacitat econòmica de què disposen les unitats federades o a les dinàmiques polítiques –sistemes de partits, inèrcies històriques... Ambdós aspectes són mesurats a partir de l'agregació d'indicadors específics, diferents en els dos casos.³⁴

En el gràfic 1 podem veure representats els graus de federalització i de descentralització que han assolit diverses federacions i estats regionals.

34 Requejo 2010 i Baldi 2003.

Gràfic 1. Grau de federalització i de descentralització de diferents estats federals i regionals



▲ estats amb assimetries constitucionals ● estats plurinacionals amb assimetries constitucionals

Font: Requejo, 2010.

Finalment, cal esmentar la influència de la cultura política dels estats en el funcionament pràctic dels models territorials. Resulta difícil bastir un model territorial complex amb dos nivells de govern si els principals actors polítics i socials, així com les institucions estan caracteritzats a la pràctica per uns valors, actituds i estils de comportament propis dels estats unitaris i centralitzats. Un altre nivell d'incidència en el funcionament pràctic del sistema territorial és el de la cultura política dels propis ciutadans. Aquest element resulta particularment rellevant en el cas d'estats caracteritzats per un fort component de pluralisme nacional –Bèlgica, Canadà i l'Estat espanyol– o de pluralisme lingüístic i cultural malgrat ser l'estat de caràcter uninacional –Suïssa. Quan es dona una marcada manca de congruència entre el model territorial i la cultura política predominant de l'estat, aquests models mostren dèficits de legitimitat política i tensions territorials perma-

nents.³⁵ La predisposició a l'acceptació de la diversitat i la negociació política són requisits clau per al bon funcionament d'aquests models.

A l'hora de triar un o altre model territorial els avantatges i inconvenients varien en funció dels objectius que es vulguin aconseguir, però també de les simetries o asimetries de facto dels diferents contextos empírics. Un bon model territorial ha de partir de les motivacions abans esmentades, dels diferents tipus de pluralisme presents en la societat i dels principals objectius col·lectius que es volen aconseguir amb el model territorial: eficiència, democratització i control polític, acomodació de diversitat nacional..., recordant que caldrà tenir present la història del model anterior, ja sigui per integrar-la en el nou sistema o per bastir un model de ruptura amb els anteriors.

3. Conclusions

Un cop vistes les conclusions de la teoria de la democràcia en contextos de pluralisme nacional i cultural, així com les anàlisis de política comparada d'estats compostos, sembla que els quatre criteris predominants que cal tenir presents en el model territorial d'una Catalunya independent són els de l'eficiència i l'eficàcia, el de la democràcia, el de la territorialitat i el de l'acomodació de les minories històrico-culturals –l'Aran. A més, cal tenir present que l'endemà de la secessió, Catalunya heretaria les divisions territorials existents i això requeriria reorientar-les o si més no tenir-les en compte en el moment de dissenyar el nou model.³⁶ D'altra banda, resultarà també convenient tenir present la distribució demogràfica de la població catalana en el territori, una de les més heterogènies de la política comparada.

En termes generals, el model territorial del nou Estat català inclouria un triple nivell administratiu –municipis, vegueries i estat. Això comportaria un replantejament del mapa comarcal, l'eliminació de les diputacions i, probablement, dels consells comarcals.³⁷ Donades les característiques del país i tenint sempre present el

35 Unes institucions associades tradicionalment als estats federals o als estats compostos –incloent-hi els estats regionals– com són les cambres altes dels parlaments centrals, curiosament ocupen una posició institucional secundària en estats plurinacionals. És el cas de Canadà, Bèlgica o el Regne Unit.

36 Les Diputacions, per exemple, implantades seguint el model centralitzat francès des de la Constitució espanyola de 1812, han estat mantingudes a Catalunya per la Constitució espanyola de 1978 –a diferència dels territoris bascos, les comunitats autònomes uniprovincials i els dos arxipèlags, on s'han suprimit.

37 Resulta convenient eliminar duplicitats i l'excés de nivells administratius. Això probablement hauria d'anar de la mà d'una reducció del nombre de municipis i la revisió del mapa comarcal, malgrat algunes de les seves previsibles dificultats –es juxtaposen aspectes històrics, d'identitat i de path dependency. L'anomenat Informe Roca (2000) ja proposava fa uns anys algunes d'aquestes mesures –creació de sis vegueries i una entitat singular pel Pirineu, racionalització del mapa comarcal i municipal.... Amb tot, no desenvolupem aquí el tema de la reestructuració del poder local a la Catalunya independent. Un tema complex que inclou tant aspectes tècnics com

desequilibri territorial que representa el pes demogràfic de l'àrea metropolitana, hi hauria tres opcions bàsiques d'organització territorial, congruents amb els models descrits anteriorment:

- a) Una primera opció seria adoptar un model centralitzat. En aquest cas, el nivell local i estatal serien escollits directament pels ciutadans, les vegueries no disposarien d'òrgans representatius d'elecció directa, sinó, en tot cas, de manera indirecta a través dels representants del poder local. Aquest model inclouria la desconcentració de la Generalitat a nivell de les vegueries. D'altra banda, caldria establir un règim específic d'autogovern per l'Aran de caràcter asimètric. En aquest cas, es tractaria d'una asimetria institucional i competencial que quedaria molt destacada dins del conjunt del sistema. Caldria valorar, tanmateix, si aquest model permetria corregir satisfactòriament les conseqüències polítiques indesitjables dels desequilibris demogràfics del país en no dotar de procediments institucionals de protecció als territoris menys poblats i/o amb unes clares especificitats –especialment, el Pirineu i les Terres de l'Ebre.
- b) Una segona opció seria implementar un model regional amb una descentralització àmplia a nivell de les vegueries, les quals disposarien de competències ben definides a la Constitució catalana. Aquestes competències incorporarien tan criteris funcionals com de modulació del territori. Les vegueries disposarien aquí d'un parlament representatiu propi. Pel que fa l'acomodació territorial, també podrien implementar-se institucions i regulacions asimètriques, especialment en el cas de l'Aran.³⁸ El nivell municipal podria respondre a un model general a tot l'Estat. Un tema a debatre seria la conveniència d'articular o no procediments intergovernamentals formals –amb inclusió fins i tot d'una segona cambra. En aquest model, les vegueries no serien actors en cas de reforma constitucional, la descentralització inclouria els poder executiu i legislatiu, però no el judicial, i el sistema fiscal seria comú a tot Catalunya –amb algunes possibles excepcions com l'Aran i potser altres territoris. En aquest model les vegueries permetrien previsiblement protegir els territoris poc poblats de manera més eficient que en el model centralitzat, si bé augmentaria la complexitat institucional –i pressupostària–, i previsiblement es pluralitzaria territorialment el sistema de partits..
- c) Finalment, es podria optar per un model federal –en dimensió seria semblant al cas suís– on les vegueries fossin les unitats constituents del nou estat i, a més de parlament propi, disposessin de representació en una segona cambra. Aquesta última podria ser anomenada pels governs de les vegueries o,

de caràcter identitari i de reclamacions territorials amb diferents graus d'arrelament i de consens popular.

³⁸ Convindria que a partir de les seves institucions i representants, l'Aran formulés una proposta, més enllà de la «realitat territorial singular» inclosa a l'article 11 de l'Estatut d'Autonomia de 2006.

alternativament, ser d'elecció directa –ambdues opcions, presents respectivament als EUA i Alemanya, presenten avantatges i inconvenients que no detallem. La federació catalana tindria una asimetria destacada pel cas de l'Aran –també considerat un territori federat–, comptaria amb una divisió competencial establerta per la Constitució, així com procediments de relacions intergovernamentals –formals i informals. També s'establiria un dels models habituals de federalisme fiscal. La divisió territorial de poders inclouria els tres poders clàssics –executiu, legislatiu i judicial–, i el poder municipal respondria a l'anomenat principi d'encapsulació (*encapsulation*) dins de la seva unitat federada respectiva, és a dir, la seva regulació seria competència de la vegueria corresponent, no del poder central. Les vegueries serien actors en els processos de reforma constitucional, essent necessari l'acord d'una majoria d'elles per tal que la reforma fos aprovada. Un model federal permetria equilibrar els poders dels diferents territoris, protegint millor les vegueries del rerepaís de l'enorme pes demogràfic de l'àrea metropolitana de Barcelona. En aquest cas, per tant, més enllà de la descentralització de poders a les vegueries, es procediria a una federalització de les institucions centrals de l'estat. Tanmateix, com en el cas anterior –però de manera encara més clara– caldria valorar els costos de caràcter econòmic, institucional i procedimental d'un sistema institucional més complex que els anteriors, així com les conseqüències previsibles que a la pràctica podria tenir la federalització del país tenint present altres exemples de la política comparada i els elements que caracteritzen la societat catalana.

Donades les característiques socioeconòmiques, demogràfiques i culturals de la societat catalana, el primer model (centralitzat) presenta avantatges, però alhora arrossega l'inconvenient assenyalat de dèficits en la representació i protecció de les diferències geogràfiques i demogràfiques internes del país. Una manera de disminuir aquest inconvenient seria regular un sistema electoral que prengués les vegueries com a circumscripció electoral, encara que sigui en combinació amb altres tipus de districtes –a nivell nacional o amb districtes uninominals.³⁹ En relació als models regional i federal la qüestió clau radica en valorar els costos econòmics, operatius i de dinàmica política que implica un sistema institucional i administratiu més complex –incloent el poder judicial, tributari i local, en el cas del model federal–, malgrat que estats, com dèiem, d'unes dimensions semblants a les catalanes, com Suïssa, disposen d'un model situat entre els més descentralitzats i eficaços de la política comparada. En tot cas, sigui quin sigui el model territorial adoptat, caldria evitar les duplicitats, ineficiències i l'opacitat de l'actual model autonòmic i local espanyol, tot acostant les institucions als ciutadans i a la diversitat territorial i demogràfica del país.

39 Veure la secció «Sistema electoral» del present informe.

5

SISTEMA ELECTORAL

«El poder tendeix a corrompre, i el poder absolut corromp absolutament»

Lord Acton, *carta al bisbe Mandel Creighton* (1887)

Les eleccions constitueixen un dels principis organitzatius més importants de les democràcies liberals. Els diferents sistemes electorals tracten d'aconseguir un equilibri entre diferents objectius que, a la pràctica esdevenen sovint contradictoris. L'estudi dels diferents sistemes electorals del món, habitualment classificats en dos grans famílies, els sistemes majoritaris i els proporcionals, reflecteix una jerarquització entre aquests objectius, així com la modulació a les condicions de les societats concretes on s'apliquen. En el cas d'una Catalunya independent, tenint en compte les característiques empíriques del país, es formulen dues alternatives, cadascuna de les quals mira de resoldre la tensió entre el respecte als principis de proporcionalitat i de territorialitat.

1. Introducció

Les democràcies liberals són, fonamentalment, democràcies representatives. Algunes han introduït en les seves regles procediments de caràcter participatiu –els EUA, Suïssa, Itàlia...– però les principals institucions de govern, i els processos de decisió remetent bàsicament a processos de caràcter representatiu. Les eleccions i els sistemes electorals que les regulen constitueixen un dels elements clau de les institucions liberal-democràtiques. A continuació considerarem alguns dels elements fonamentals que incideixen en la dinàmica dels sistemes electorals –un tema molt ampli, centrant-nos en les eleccions al parlament.

2. Anàlisi

En termes generals, els sistemes electorals són procediments que tradueixen el vot dels ciutadans en representació política institucional⁴⁰ a partir de diferents objectius que, tanmateix, a la pràctica es contraposen i s'han de prioritzar o optimitzar. Entre aquest objectius es troben els següents: representativitat –proporcionalitat i territorialitat–, governabilitat, legitimitat democràtica, claredat, estabilitat i transparència.⁴¹ Una conclusió repetida habitualment en les anàlisis electorals és que nom és possible sintetitzar harmònicament els objectius assenyalats anteriorment–cap sistema electoral pot fer-ho tot bé–, i que no hi ha sistemes electorals millors o pitjors *per se*, sinó sistemes electorals més o menys adequats a cada context empíric.

Cada democràcia liberal té el seu propi sistema electoral, però, a grans trets pot dir-se que existeixen dos grans grups de sistemes electorals, el majoritari i el proporcional, cadascun amb les seves variants internes. Entre els components bàsics dels sistemes electorals es troben la circumscripció o districte electoral –la unitat territorial del vot ciutadà–, el tipus de candidatura –uninominal, plurinominal...–, el tipus de vot –el seu nombre, vot a diferents candidats...– i, en el cas dels sistemes proporcionals, el llinar mínim de vots –mínim de vots per entrar en el repartiment de representants–, i la fórmula electoral –fórmula aritmètica que tradueix el nombre de vots rebuts per cada candidatura en representació política institucional. Els resultats pràctics de cada sistema, no depèn d'un sol element sinó del seu conjunt.

El debat entre els avantatges i desavantatges mutus dels sistemes majoritaris i els sistemes proporcionals és quasi interminable, amb aferrissats defensors i crítics a ambdues bandes:

- a) Els defensors del sistemes majoritaris acostumen a esgrimir que afavoreixen governs més estables en facilitar l'entrada de poques forces polítiques a les institucions i la formació de majories absolutes del partit o coalició guanyadora. També s'acostuma a fer esment de que aquests sistemes afavoreixen una competència centrípeta en el sistema de partits, que defuig extremismes, així com una relació més estreta entre els electors i els representants, especialment quan es combina el sistema majoritari amb circumscripcions uninominals –Cambre dels Comuns del Regne Unit–, que fa més directa la relació entre representant i representats –l'elector pot adreçar-se al seu representant amb peticions, es facilita

40 Nohlen 2008 i 2004; i Lijphart 2000 i 1995.

41 Els analistes han ofert diversos índex per mesurar alguns d'aquests objectius generals. Així, per exemple, han establert diferents Índexs de desproporcionalitat per tal de quantificar el grau en què els resultats d'un sistema electoral s'allunyen de la proporcionalitat aritmètica entre els vots dels ciutadans i la representació obtinguda per les diferents candidatures presentades en els districtes electorals. A continuació, podem veure la comparació del grau de desproporcionalitat en quatre democràcies en el període 1945-1996 (Índex Gallagher): Regne Unit, 10,33; Finlàndia, 2,93; Alemanya, 2,52; i Estat espanyol, 8,15. (Lijphart 2000: 158).

l'exigència de responsabilitats... Aquesta relació més estreta reforça la posició del representant davant dels aparells centrals dels partits.

Tanmateix, els sistemes majoritaris presenten punts dèbils reconeguts. D'una banda, dificulten l'entrada d'opcions polítiques noves, aspecte que pot disminuir la capacitat d'innovació del conjunt del sistema polític, així com desincentivar la participació. En aquest sentit, aquests sistemes tendeixen a dificultar l'accés de les demandes de les minories en el procés de presa de decisions col·lectives. El cas dels afroamericans als EUA, forçats a canalitzar la seva participació política dins partits tradicionalment dominats per la majoria blanca, resulta paradigmàtic. D'altra banda, les habituals circumscripcions uninominals poden afavorir el clientelisme i el caciquisme territorial, a més d'introduir una desigualtat entre circumscripcions en introduir un factor de més capacitat de «xantatge» per part dels candidats dels anomenats *swing districts*, és a dir, d'aquells districtes sense un resultat definit d'entrada i que poden canviar de color polític en relació a eleccions anteriors.

- b) Els partidaris dels sistemes proporcionals subratllen el fet que permeten canalitzar millor el pluralisme de la societat, donant entrada a minories que quedarien excloses amb sistemes majoritaris. Aquest és un argument de pes en el cas de societats amb forts components de pluralisme de caràcter nacional, lingüístic, religiós, ètnic... També acostuma a esgrimir-se el fet de que davant de cada qüestió hi haurà més posicions, fent que l'aportació d'informació i d'arguments sigui més rica que en el cas de confrontació entre pocs partits o candidats. Aquests arguments es presenten per part del seus defensors com elements de caràcter més decisiu en termes democràtics que l'estabilitat governamental o la proximitat entre representants i electors.

Entre els punts crítics dirigits habitualment als sistemes proporcionals, a més de que propicien una major inestabilitat dels governs, sovint també s'esmenta l'excessiu pes que a vegades tenen certes minories radicals o fonamentalistes, les quals reben pocs vots però resulten decisives per la formació i orientació política del govern (Israel). Alhora, el fet que els diputats siguin triats en circumscripcions plurinominals a partir de llistes elaborades habitualment per la direcció dels partits afavoreix un allunyament pràctic dels electors respecte als candidats, així com una responsabilitat política més diluïda dels representants.

Alguns països han tractat de trobar un major d'equilibri tot combinant elements de caràcter majoritari i proporcional, amb l'objectiu de compensar els punts dèbils d'ambdós sistemes. Són els coneguts com a sistemes de representació proporcional personalitzada –la distribució d'escons és de caràcter proporcional, però combinada amb circumscripcions uninominals.

Alemanya –i també Escòcia– combina districtes uninominals i plurinominals en el seu sistema electoral. Cada elector té la possibilitat d'emetre dos vots: a) un vot a un candidat –en el qual tria entre els diversos candidats que es presenten pel seu districte uninominal; i b) un vot de llista –tria entre les diferents llistes proposades pels partits en una circumscripció territorial més gran (land). Aquest darrer tipus de vot és el que decideix el nombre de representants atribuïts proporcionalment a cada partit d'acord amb una fórmula electoral concreta –primer es va adoptar la fórmula d'Hondt, posteriorment substituïda per la fórmula Hare. Per la seva banda, a les circumscripcions uninominals, la representació serà pel candidat que obté la majoria de vots –per majoria relativa. Si al partit li corresponen més representants que els que ha obtingut en les circumscripcions uninominals, la diferència es cobreix atorgant representació a candidats de la llista presentada per partit a nivell del land. Si, per contra, el partit obté més mandats per les circumscripcions uninominals que el que li corresponen a partir de la distribució proporcional, no se li treu cap escó, sinó que s'augmenta el nombre d'escons institucionals. El sistema electoral alemany exigeix obtenir un mínim del 5% de vots a nivell de tot l'estat per tal d'entrar en el repartiment de representants, si bé també participen en aquest repartiment totes les forces que hagin obtingut un mínim de tres escons directes –malgrat no obtinguin el 5% de vots a nivell de tot Alemanya. Val a dir que aquest sistema tampoc està exempt de punts dèbils, com ara la complexitat del sistema de vot i de repartició d'escons –que a la pràctica alguns ciutadans sembla que no entenen bé, o la desproporcionalitat introduïda per la possibilitat de que un partit rebi, via circumscripcions uninominals, més escons dels que obtindria atenent a criteris de proporcionalitat estricta. A més, el fet de que cada elector disposi de dos vots sembla incentivar que voti a dues formacions diferents, tal com esmenta l'Enquesta Social Europea.

També cal tenir en compte que més enllà de l'existència de sistemes majoritaris i proporcionals, la naturalesa d'un sistema electoral també ve condicionada per la regulació d'elements, per dir-ho així, «anteriors» a les eleccions: el cens –qui pot votar? Cal registrar-se voluntàriament per fer-ho o el registre és automàtic?; el vot –és un dret o també un deure, com a Bèlgica, Grècia o Brasil?; el finançament de les campanyes –hi ha límits a les despeses electorals? I a les donacions privades?; o l'equilibri entre sexes –hi ha quotes mínimes?

Es tracta d'elements a tenir en compte en el disseny del sistema electoral, ja que influeixen en l'eficiència i transparència del procés, en el foment o limitació de la participació, o en l'afavoriment de la representació de col·lectius tradicionalment exclosos de les institucions. També cal introduir la qüestió del control del procés –junes electorals, tribunals...

En el cas català, el 2007, una Comissió d'Experts va elaborar un informe sobre una possible Llei Electoral Catalana, encara inexistent a dia d'avui. El document, d'unes 150 pàgines, examinava el sistema electoral

vigent i algunes alternatives, tot decidint-se per una proposta de llei basada en catorze punts establerts a partir de quatre eixos bàsics: participació electoral; representació proporcional/representació territorial; proximitat entre electors i representants; i transparència del procés electoral. L'informe optava per una modificació no radical del sistema vigent per tal d'augmentar la possibilitat de la seva acceptació per la majoria dels partits. De totes maneres proposava, entre d'altres, les vegueries com a districtes electorals, la supressió del límit de diputats per Barcelona, una barrera del 5%, i llistes obertes. L'informe també introduïa la possibilitat del vot per Internet, l'equilibri de gènere a les candidatures, límits de calendari per les precampanyes, límits a la despesa electoral, publicitat del procediment de selecció de candidats per part dels partits, debats obligatoris entre els caps de llista... Tanmateix, tenint en compte l'heterogènia distribució de la població a Catalunya, molt concentrada en l'àrea metropolitana de Barcelona, plantejarem a les conclusions dos models que considerem més adequats que el proposat en l'informe esmentat.

3. Conclusions

A partir de les anàlisis anteriors, plantejarem dos sistemes electorals alternatius pel cas de Catalunya, basats fonamentalment en els objectius de democràcia, representació del pluralisme social i cultural, territorialitat, governabilitat i comprensibilitat del sistema per part dels ciutadans. Es dona per descomptat que la llei electoral hauria d'incloure en ambdós casos mesures per garantir una representació propera a la igualtat de gèneres.

A. Model proporcional mixt

Tal com esmentàvem, aquest model combina la relació directa entre representant i representats que ofereixen els sistemes majoritaris basats en districtes uninominals, amb el repartiment proporcional de la globalitat d'escons que correspondrien a cada candidatura, basat en districtes plurinominals. A banda dels aspectes assenyalats en l'apartat anterior, es tracta d'un model que estableix un contrapès mutu entre dues tendències dels sistemes electorals que semblen inevitables: el foment d'un clientelisme vinculat als aparells dels partits i afavorit pels sistemes proporcionals, i el foment de clientelismes locals relacionats amb els districtes uninominals i afavorit pels sistemes majoritaris.

Les vegueries podrien ser els districtes plurinominals. Les llistes podrien ser de caràcter tancat i desbloquejat –l'elector podria canviar l'ordre dels candidats de la llista, però sense eliminar-ne cap ni introduir-ne de nous– o de caràcter obert –en el sentit de poder eliminar alguns candidats de la llista, però sense intro-

duir-ne de nous.⁴² Així, considerant un Parlament de 150 escons i el nombre de vegueries fos de 7, a cada vegueria se li assignaria un nombre mínim d'escons –per exemple, dos escons–, repartint la resta d'escons (136) segons la població de les diferents vegueries. El nombre de districtes uninominals podria ser el 50% del nombre d'escons a cobrir en el Parlament (75). La barrera electoral podria establir-se entre el 3% i el 5% dels vots vàlids en els dos tipus de circumscripció.

B. Model proporcional amb vot de dues llistes

Es tractaria de combinar els principis d'igualtat aritmètica de tots els vots amb el principi d'igualtat geomètrica dels territoris de tal manera que: a) es produeixi una representació territorial efectiva; i b) no es conculqui la proporcionalitat bàsica del sistema. El sistema inclouria dos càlculs per tal de distribuir el nombre total d'escons. Aquest model podria distribuir 75 dels 150 escons globals a partir de llistes a nivell de tot Catalunya –igualtat aritmètica de vot– i 75 escons a partir de llistes de vegueria –igualtat geomètrica mínimament modulada territorialment.

En ambdós tipus de circumscripció, la fórmula de repartiment podria ser la de Hare –que afavoreix una proporcionalitat més estricta– o la d'Hondt –que afavoreix lleument a les forces majoritàries. Ambdues semblen més convenients que la fórmula Sainte-Laguë, que afavoreix més aviat als partits intermedis. En els dos casos els resultats estarien dins del grup de sistemes amb un grau més elevat de proporcionalitat de la política comparada –mesurada amb els habituals índexs Gallagher, Rae... En el cas de les circumscripcions de vegueria, s'assignaria un mínim d'escons inicials –dos o tres– a totes les vegueries, mentre la resta es distribuiria d'acord amb la població. L'objectiu és el d'evitar la «barcelonització» de la representació al Parlament, incentivant que els partits fossin sensibles a la distribució de la població en el territori. D'aquesta manera l'elector augmentaria la seva llibertat de vot respecte als sistemes proporcionals convencionals, en votar dues llistes en urnes separades. De nou, les llistes d'ambdós tipus de circumscripció podrien ser o bé tancades i desbloquejades, o bé obertes en el sentit de que l'elector pogués treure de la llista un màxim de candidats –sense incloure'n de nous. La barrera electoral mínima es podria fixar entre el 3% i el 5% dels vots vàlids.

42 Una qüestió profundament debatuda en els estudis electorals dels sistemes proporcionals és la conveniència o no d'introduir llistes obertes en comptes de llistes tancades i bloquejades o de llistes tancades i desbloquejades. Es tracta d'un concepte que no sempre es defineix de la mateixa manera –possibilitat d'eliminar alguns candidats de la llista, o possibilitat de votar a candidats de llistes diferents. Ambdues possibilitats, però, presenten tant problemes tècnics com de legitimació política dels candidats en introduir una competència entre candidats del mateix partit. Tampoc semblen massa convincents els arguments en favor d'introduir una competència territorial dins del mateix partit per l'assignació dels escons que li corresponen, per exemple, atenent al grau de participació de cada circumscripció. D'altra banda, el fet de plantejar llistes desbloquejades té l'avantatge de donar més opcionalitats a l'elector, però comporta també un càstig potencial pels candidats més coneguts de la llista, a més dels associats al cost de la competència entre membres del mateix partit. No desenvolupem aquí aquests punts per motius d'espai.

El primer model té l'avantatge que és més conegut i podria generar consensos entre els diferents partits del Parlament, si bé presenta alguns inconvenients. En primer lloc, l'esmentada problemàtica clientelista associada a les circumscripcions uninominals. N'hi haurà de dos tipus, aquelles que a la pràctica són «segures» per algun partit –elecció permanent d'algun candidat o elecció segura per candidats del partit aliens al territori, en castellà *cuneros*–, i les corresponents als *swing districts* entre dues forces. En segon lloc, previsiblement es produirien efectes dinàmics associats al doble vot de l'elector –que afavoreixen gratuïtament als partits intermedis i petits quan l'elector té dificultats a entendre, cosa relativament freqüent segons les dades empíriques d'alguns països, que el seu vot més decisiu per l'assignació d'escons és el de llista –i no el de la seva circumscripció uninominal. En el cas de Catalunya, a més, es planteja el problema de la definició, políticament controvertida, de les circumscripcions uninominals, les quals haurien de combinar el territori i la població. Una definició que no es pot basar només en les divisions comarcals actuals ateses la gran concentració de la població catalana a l'àrea de Barcelona.⁴³

El segon model evita aquest doble inconvenient en atribuir-se cada meitat dels escons del Parlament de manera separada –dues urnes i dues llistes. Tanmateix, presenta el possible inconvenient de que les dues circumscripcions són grans, cosa que dilueix la idea de «qui és» el representant específic dels electors, i, a més, podria produir una reiteració dels resultats en les dues circumscripcions –aquest últim, però, dependria del comportament dels electors, del qual no hi ha referents empírics de doble vot en el nostre context.

Finalment, sembla convenient que a la futura Llei Electoral Catalana es reguli la Sindicatura Electoral o Junta Electoral de manera que tingués una activitat permanent entre eleccions, tal com resulta habitual en altres democràcies avançades. La Sindicatura podria proposar millores en el sistema electoral, i mantindria una relació permanent amb els grups parlamentaris. Això faria considerar el sistema electoral com una realitat dinàmica, sempre susceptible de millores tècniques i d'aprofundiment democràtic. La composició, independència i prestigi professional de la Sindicatura Electoral haurien de ser proporcionals a les seves funcions, i prevaldre sobre altres criteris de caràcter eminentment polític.

43 Un criteri addicional seria evitar establir decisions de gerrymandering en la definició dels límits de les circumscripcions uninominals. Aquestes pràctiques fan que la definició de les circumscripcions electorals es faci amb l'objectiu de que determinats partits polítics obtinguin avantatges –o desavantatges els seus competidors– en els resultats electorals donada la concentració del vot d'alguns partits en determinades àrees geogràfiques.

6

ESTAT DEL BENESTAR

«Si no hi hagués injustícia, ignoraríem fins i tot el nom de la justícia»

Heràclit

**«L'autèntica llibertat individual no pot existir
sense seguretat econòmica i independència»**

Franklin D. Roosevelt, *Discurs de l'Estat de la Unió* (1944)

El terme estat del benestar inclou el conjunt d'intervencions socioeconòmiques que les democràcies liberals han dut a terme, predominantment des de mitjans del segle XX fins a dia d'avui, per tal de garantir un millor funcionament econòmic, així com uns drets socials i unes condicions materials bàsiques pel conjunt de la ciutadania. L'estudi comparat dels estats de benestar i de l'anomenada economia social de mercat ens mostra l'existència de quatre tipus ideals: el liberal, el conservador, el socialdemòcrata i el mediterrani. D'aquests quatre, el socialdemòcrata és el que puntua més alt en termes d'equitat i eficiència, mentre que el mediterrani –actualment vigent a Catalunya– és el que puntua més baix en tots dos aspectes. Una Catalunya independent hauria d'avançar cap el model socialdemòcrata tenint en compte, però, les correccions que s'han aplicat a aquest mateix model allà on s'ha desenvolupat, així com el fet que no es partirà de zero sinó sobre les inèrcies de l'estat del benestar propi de la Catalunya autonòmica.

1. Introducció

En l'àmbit socioeconòmic, les democràcies liberals del segle XX han anat conformant unes institucions i unes pràctiques basades en la intervenció a gran escala de l'estat en matèria econòmica –polítiques monetàries, fiscals, d'infraestructures...– i en la provisió d'un conjunt de drets i serveis per tal de garantir unes condicions bàsiques de protecció social al ciutadans. El terme estat del benestar aixopluga, així, tot un conjunt d'intervencions públiques, desenvolupades amb caràcter generalitzat a partir de la Segona Guerra Mundial, que inclouen mesures d'estímul econòmic, un conjunt de serveis públics –com l'educació, la sanitat o els serveis socials– així com una sèrie de transferències de renda entre els ciutadans de l'estat a partir, bàsicament, de la política fiscal, i normes legals que actuen en favor de la igualtat d'oportunitats i en contra de discriminacions polítiques i socials. En aquesta secció de l'informe es descriuen breument els principals tipus d'estat del benestar existents a l'actualitat, i s'analitza quin pot resultar més convenient per una Catalunya independent.

2. Anàlisi

Els analistes dels estats del benestar acostumen a presentar-los com el resultat de lluites i equilibris històrics entre corrents polítiques i socials tan diverses com el reformisme socialdemòcrata, la democràcia cristiana, sectors comunistes i conservadors o el sindicalisme.⁴⁴ En termes generals el «pacte social-liberal» (Dahrendorf) de la segona postguerra emmarcaria la diferent correlació de forces entre aquests actors a cada estat, donant lloc a sistemes diferents que, malgrat no tenir un consens generalitzat entre els analistes, s'analitzen sovint a partir de quatre models genèrics que inclouen criteris de caràcter econòmic i criteris sobre l'impacte de les intervencions públiques en l'estructuració social:

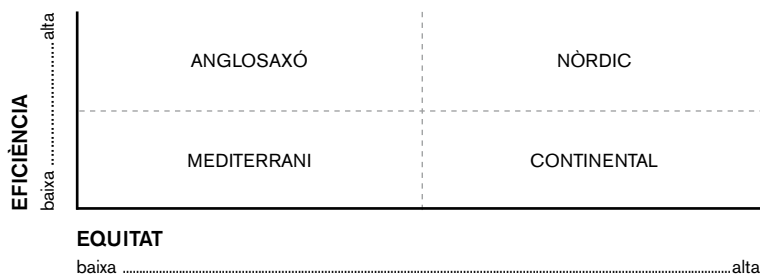
- 1) Model liberal o anglosaxó: present a estats com els EUA, Suïssa, Canadà, Austràlia o el Japó. Es tracta d'un règim enfocat fonamentalment a estimular l'activitat del mercat. Del que es tracta és, sobretot, d'atendre a les persones amb ingressos més baixos de manera provisional, minimitzant els incentius per romandre fora del mercat laboral. Les transferències de renda universals, és a dir, les que no controlen la renda de qui percep la transferència, són modestes.
- 2) Model conservador, corporatiu o continental: és el propi de l'Estat francès, Alemanya, Bèlgica o Àustria. Aquest model estableix una sèrie polítiques quan altres mecanismes de solidaritat social, com ara la fa-

44 Offe 1999; Dahrendorf 1982; Navarro 2003 i 2000; Esping-Andersen 1993; i Moreno 2001.

- mília, no resultin suficients per aconseguir determinats objectius, com el d'un grau suficient de cohesió social. Els seus efectes, no solen tenir un caràcter fortament redistributiu.
- 3) Model socialdemòcrata, nòrdic o escandinau: el trobem a estats com Suècia, Finlàndia, Dinamarca, Noruega o els Països Baixos. L'objectiu és la reducció de les desigualtats socioeconòmiques mitjançant la universalització de transferències i de determinats serveis a les classes mitjanes i treballadores. Les polítiques socials no són considerades de caràcter subsidiari, sinó com a part de drets intrínsecs de ciutadania. És el règim que presenta més transferències de tipus universal –malgrat que els subsidis s'estableixin a partir del control d'ingressos– i el que garanteix un grau més elevat de protecció social.
 - 4) Model mediterrani: seria el característic de l'Estat espanyol, Grècia, Portugal i Itàlia que desenvolupen el seus estats del benestar en períodes posteriors, sobretot a partir de la dècada de 1970. Es tracta d'un tipus de via intermèdia entre el model continental i el model anglosaxó, on destaca la importància del sistema de pensions, unes despeses de serveis socials més baixes, una forta protecció del lloc de treball i una tendència a utilitzar la figura de la jubilació anticipada com a mecanisme de millora del mercat laboral.

Alguns estudis comparats analitzen els avantatges i inconvenients d'aquests models a partir de les perspectives de l'eficiència i de l'equitat –veure el gràfic 2. L'eficiència és conceptualitzada com la capacitat de cada model per generar taxes altes d'activitat i ocupació, mentre que l'equitat remet a la capacitat per mantenir baix el risc de pobresa de la població. El model que puntua habitualment més alt en ambdós tipus de perspectives, segons aquests estudis, és el nòrdic, mentre que el continental resultaria ser molt equitatiu però menys eficient, i el model anglosaxó tendria a ser més eficient però menys equitatiu que el continental o el nòrdic. El model mediterrani tendeix a puntuar més baix en els dos criteris.

Gràfic 2. Grau d'eficàcia i eficiència dels diferents models d'estat del benestar.



Font: Sapir, 2006.

L'eficiència d'un estat del benestar no és una qüestió menor, ja que les polítiques socials, del tipus que sigui, s'han de finançar. I només poden finançar-se adequadament si l'economia funciona i l'estat manté una relació més o menys equilibrada a llarg termini entre el que ingressa –bàsicament a través dels impostos sobre l'activitat econòmica– i el que gasta –subsidis, sanitat, educació, serveis socials... En aquest sentit, cal assenyalar que tots els estats del benestar s'enfronten des de la dècada de 1980 a un seguit de reptes que tenen a veure amb un mateix fet: la societat en que van néixer els estats del benestar ha canviat profundament. Ja no vivim en aquelles societats industrials caracteritzades per una piràmide d'edats jove, on la dona es feia càrrec de bona part de la provisió de benestar des de l'àmbit del treball domèstic i la cura de la família; on la classe treballadora era relativament homogènia; i on la carrera laboral dels individus tendia a ser relativament estable. Actualment, vivim instal·lats en economies postindustrials basades en el coneixement; on les dones s'han incorporat al mercat de treball; on el canvi de feina o el pas per l'atur són més norma que excepció en la vida laboral dels individus; i on les classes treballadores són cada vegada més heterogènies. Es tracta de transformacions que porten a bona part de la població activa a dependre més sovint dels subsidis i els ajuts de l'estat del benestar que en els períodes anteriors.

D'aquesta manera, alguns analistes concedeixen una gran importància a la inversió en educació infantil i en escoles bressol, en considerar que promou l'emancipació femenina en permetre les dones continuar amb la seva vida laboral després de tenir fills, la qual cosa al seu torn redunda en una millora de l'estructura d'ingressos de l'estat, ja que permet disposar de més població activa. Paral·lelament, hi ha evidències empíriques de que la inversió en educació en el període comprès dels entre zero i els sis anys té un fort efecte sobre les oportunitats laborals futures dels qui la reben, fomentant a parts iguals la igualtat d'oportunitats i la creació d'un contingent de mà d'obra adaptada a les necessitats de l'economia del coneixement. Altres estudis insisteixen en els efectes associats a l'economia del coneixement, com l'existència d'un cercle virtuós entre els estats del benestar i la productivitat –els estats del benestar contribueixen a la formació de capital humà adaptat a les necessitats de l'economia del coneixement, que al seu torn genera una productivitat que permet finançar de manera relativament estable els estats del benestar.⁴⁵

Així mateix, cal esmentar les innovacions d'alguns estats del benestar nòrdics com Dinamarca pel que fa a la regulació del mercat laboral. Es combina una política de flexibilitat en la contractació i l'acomiadament amb una xarxa de protecció social forta on els individus poden recolzar-se en cas de pèrdua del lloc de treball, juntament amb tot un seguit de polítiques de treball actives. D'aquesta manera, s'aconsegueix una major

45 Castells-Himanen 2003; i Esping-Andersen-Palier 2011. De tota manera hi hauria altres sistemes d'èxit al món associats també a l'economia del coneixement: Califòrnia –democràcia + societat de mercat–, Singapur –autoritarisme + societat de mercat–, a més de per exemple Finlàndia –democràcia + societat de mercat + estat de benestar.

flexibilitat per les empreses de l'economia del coneixement –que han de tenir una capacitat d'adaptació ràpida als canvis per poder prosperar– i una major seguretat dels treballadors enfront de les fluctuacions del mercat de treball. Aquest model, adoptat amb gran èxit pel govern socialdemòcrata de Poul Nyrup Rasmussen durant la dècada de 1990, és el que ha rebut el nom de flexiseguretat –malgrat que en els darrers anys aquest terme ha estat utilitzat per la UE en un sentit que presenta notables diferències.

3. Conclusions

Catalunya, en formar part de l'Estat espanyol, disposa d'un estat del benestar predominantment de tipus mediterrani. Addicionalment, el funcionament de l'estat de benestar a Catalunya pateix tres càrregues estructurals: l'herència de la Dictadura franquista; un règim fiscal poc progressista, amb poca pressió tributària a les rendes més altes i amb el greuge afegit d'un frau fiscal dels més alts de la UE-15; i un espoli fiscal producte del model de finançament espanyol que representa, segons diversos estudis, al voltant del 8% del PIB de Catalunya—una xifra clarament superior a altres estats amb models territorials compostos.

Una futura Catalunya independent comptaria amb recursos suficients per desenvolupar un estat del benestar que s'aproximés al model nòrdic de caràcter universalista, que tingui com a objectiu la disminució de la pobresa i de les desigualtats –dos objectius diferents que requereixen polítiques no coincidents– i que alhora, tindria un impacte positiu sobre l'economia catalana, la qual podria competir al món en diversos sectors estratègicament definits com a prioritaris –entre altres, els vinculats a l'economia del coneixement.

Tanmateix, la construcció d'un estat del benestar català de tipus nòrdic, no partiria de zero, sinó que inicialment haurà de desenvolupar-se a partir de les inèrcies que provenen de l'actual model d'estat del benestar. No és possible, per dir-ho així, implantar d'un dia per l'altre un sistema educatiu finès i un model laboral danès. A més de les qüestions associades als processos de *path dependency*,⁴⁶ s'hauran de tenir presents algunes característiques empíriques del país, com la seva xarxa d'empreses productives petites i mitjanes, la seva distribució demogràfica o el seu fort component multicultural.

⁴⁶ Concepte de les ciències socials que indica la influència que el passat té sobre els cursos d'acció presos en el present. Aquesta influència de continuïtat històrica és un dels elements que contribueix a que una mateixa política pública tingui resultats diferents segons el país on s'apliqui.

7

CONTROL CONSTITUCIONAL

**«El sentit comú és una cosa que tothom necessita,
pocs tenen i ningú creu que li faci falta»**

Aforisme atribuït a Benjamin Franklin

El control de constitucionalitat és un procediment habitual en les democràcies liberals actuals mitjançant el qual s'estableix la congruència o no de les lleis amb les disposicions de la constitució. És a dir, en cas que es consideri que no són congruents, les lleis són invalidades. L'estudi comparat ens mostra tres possibilitats pel que fa al disseny d'aquest tret institucional: absència de control de constitucionalitat, control de constitucionalitat difús –model dels EUA, centrat en el Tribunal Suprem– i control de constitucionalitat concentrat –model europeu continental, centrat en un Tribunal Constitucional. Raons basades en l'especialització de funcions, la seguretat jurídica o la ubicació tradicional de Catalunya en la tradició del dret continental fan més propici l'adopció d'un control de constitucionalitat concentrat, incorporant-hi, no obstant, un seguit de precaucions per tal d'evitar els inconvenients pràctics que mostren alguns tribunals constitucionals europeus.

1. Introducció

Les liberals sempre sempre democràcies constitucionals, és a dir, que el seu funcionament es basa en, i està limitat per, una llei o conjunt de lleis fonamentals d'acord amb les quals es governa l'estat. Aquestes lleis reben el nom de constitució. Per tal d'identificar i corregir les contradiccions que puguin existir entre les lleis o els actes de govern, d'una banda, i la constitució, d'altra, la majoria de

les democràcies liberals han incorporat al seu disseny institucional un mecanisme tan poderós com controvertit: el control de constitucionalitat. Tot seguit veurem en què consisteix aquest mecanisme, quines són les seves variants, quins són els seus avantatges i desavantatges, i quin model recomanem per a l'Estat català.

2. Anàlisi

El control de constitucionalitat és el mecanisme mitjançant el qual es revisen les lleis per tal d'assegurar que no es contradueixen amb la constitució. En el cas de les democràcies liberals, aquest control, si és que existeix, generalment el porten a terme un o diversos tribunals; per tant, per ser més precisos, estem parlant d'un control judicial de constitucionalitat. Es tracta d'un mecanisme modern, desenvolupat arran de la Revolució Americana, tot i que les arrels es remunten a la democràcia atenenca.⁴⁷ Malgrat això, no totes les democràcies liberals preveuen aquest control. Per exemple, a la Gran Bretanya no existeix cap mecanisme que pugui invalidar una llei aprovada pel Parlament, més enllà de que el propi Parlament la derogui.⁴⁸ En general, però, a partir de la introducció d'aquest mecanisme als EUA, la tendència de les democràcies liberals ha sigut cap a la seva adopció. La forma concreta que adopta aquest mecanisme a cada país és diferent, però bàsicament podem distingir entre dos models: el model de control difús o americà –propi dels EUA–, i el model de control concentrat o europeu –propi de la major part de l'Europa continental.

En el model americà, el control de constitucionalitat el porten a terme els diferents tribunals ordinaris del país, des dels de primera instància fins el Tribunal Suprem. Les sentències declarant constitucional o inconstitucional una norma tenen, en principi, caràcter *inter pares*.⁴⁹ No obstant, el principi *stare decisis*⁵⁰ porta a que, a la pràctica, aquestes sentències acabin tenint efectes *erga omnes*.⁵¹ La llei declarada com a inconstitucional segueix en vigor, però a la pràctica queda morta, ja que cap tribunal inferior no aplicarà una llei declarada inconstitucional pel Tribunal Suprem, ni tampoc no es negarà a aplicar una llei la constitucionalitat de la qual hagi sigut corroborada pel Tribunal Suprem.

47 A l'Atenes democràtica, a partir aproximadament del 415 aC, es va desenvolupar una forma primerenca de control de la legalitat anomenada *Graphe paranomon*.

48 Darrerament, aquesta situació s'ha vist lleugerament modificada a partir de la reforma constitucional de 2005, impulsada pel govern de Tony Blair, que establí un Tribunal Suprem pel Regne Unit el 2009. Aquest Tribunal no exerceix pròpiament control de constitucionalitat ja que les seves opinions sobre la constitucionalitat de la legislació primària tenen un caràcter consultiu.

49 Una sentència *inter pares* només s'aplica a les parts en litigi en el cas concret que es jutja.

50 Principi segons el qual els tribunals han de dictar les sentències tenint en compte els precedents creats per sentències sobre casos similars dictades per tribunals de rang igual o superior al seu.

51 Una sentència *erga omnes* s'aplica a tots els subjectes, per contraposició a *inter pares*.

Contraposat a aquest model es troba el model de control concentrat, el qual centralitza el mecanisme de control de constitucionalitat en un sol tribunal, les sentències del qual tenen caràcter *erga omnes*. Existeixen casos on aquesta centralització recau en mans de la màxima instància de la judicatura ordinària –el Tribunal Suprem; no obstant, el més característic en els països que han optat pel model concentrat –sobretot a Europa– és que el control el dugui a terme un òrgan separat de la judicatura ordinària i que, de fet, normalment no es considera ni com a part del poder judicial: el Tribunal Constitucional. Per simplificar la nostra exposició, quan parlem de model concentrat, ens estarem referint específicament a aquest darrer model nucleat a l'entorn del Tribunal Constitucional, el qual ha rebut el nom de model kelsenianà.⁵²

En tots dos models, la darrera o l'única instància de control de constitucionalitat ha de ser independent de la resta de poders públics, així com dels partits, sense arribar però a esdevenir un poder completament aïllats. Normalment, aquests trets s'asseguren mitjançant el mecanisme d'elecció dels jutges integrants del Tribunal Suprem –en el cas del model difús– o del Tribunal Constitucional –en el cas del model concentrat. A la taula 2 exposem alguns exemples.

Taula 2. Exemples de models difusos i concentrats de Tribunals Suprem i Constitucionals

País	Model	Composició i elecció del Tribunal Suprem o el Tribunal Constitucional
EUA	Difús	9 membres de mandat vitalici, nomenats pel president i ratificats pel Senat
Canadà	Difús	9 membres, de mandat indefinit amb límit d'edat de 75 anys, escollits pel govern i ponderats territorialment. 3 han de ser del Quebec.
Japó	Difús	15 membres, de mandat indefinit amb límit d'edat de 70 anys, escollits pel govern i sotmesos a renovació o destitució per votació popular coincidint amb les primeres eleccions generals des que prenen possessió, repetint-se aquesta votació cada 10 anys
Àustria	Concentrat	14 membres, de mandat indefinit amb límit d'edat de 70 anys, una part escollida pel govern, una altra per la Cambra Alta i una altra per la Cambra Baixa

⁵² Hans Kelsen, jurista austríac de començaments i mitjans del segle XX, proper a la socialdemocràcia, és considerat el teòric pioner d'aquest model.

Alemanya	Concentrat	16 membres, de mandat de 12 anys sense possibilitat de renovació, la meitat dels quals escollida per la Cambra Alta i l'altra meitat per la Cambra Baixa, sempre amb majoria de 2/3.
Estat espanyol	Concentrat	12 membres, de mandat de 9 anys sense possibilitat de renovació immediata. 4 nomenats pel Senat, 4 nomenats pel Congrés i 2 pel Consell General del Poder Judicial, sempre amb majoria de 3/5; els 2 restants són nomenats pel Govern espanyol

Font: Elaboració pròpia.

El control de constitucionalitat és un mecanisme controvertit, arribant a semblar que tingui un cert caràcter antidemocràtic en poder anul·lar decisions preses pels i les representants escollits per la ciutadania o, encara més, per la ciutadania mateixa via referèndum. Així mateix, una de les virtuts que sovint se li atribueixen per defensar-lo, la protecció de les minories, no sempre coincideix amb l'evidència històrica: el Tribunal Suprem nord-americà, per exemple, va ratificar durant gairebé set dècades la constitucionalitat de la segregació racial. Tanmateix, com ja s'ha dit, la tendència general de les democràcies liberals ha sigut la incorporació de mecanismes de control judicial de la constitucionalitat, sobretot després de la Segona Guerra Mundial. La raó és fàcil d'entendre: l'experiència de la instauració «legal» de règims autoritaris en països parlamentaris com l'Alemanya o el Japó dels anys 1930 va demostrar que, en moments de turbulències polítiques, els poders legislatiu i executiu poden esdevenir supressors de les llibertats ciutadanes. S'imposa, per tant, la creació d'un últim mecanisme de defensa enfront d'ells, menys sensible a aquestes turbulències.⁵³ Així, el control judicial de constitucionalitat garanteix –davant dels excessos del legislatiu o fins i tot d'una majoria popular conjuntural– el compliment de la primera i més important llei votada per la ciutadania: la Constitució.

En certa manera, el control de constitucionalitat és inevitable: l'únic que canvia és qui l'exerceix, si el mateix poder legislatiu o un òrgan extern que faci de contrapès als seus possibles excessos.⁵⁴ A més a més, els encarregats del control constitucional no tenen un poder il·limitat: tant els mecanismes de designació dels Tribunals Supremes i els Constitucionals que hem vist abans, com l'existència de procediments de reforma

⁵³ Favoreu 1994: 22.

⁵⁴ Com diu Charles Eisenmann, «només hi ha dues opcions: deixar a la cura del legislador la garantia de la Constitució, o confiar als jutges la tasca d'assegurar el respecte d'aquesta per part del legislador. S'ha d'escollir entre una cosa o l'altra. Pot haver-hi dubtes en aquesta elecció?» (citat a Favoreu 1994: 24).

constitucional, atorguen als poders legislatiu i executiu, així com a la mateixa ciutadania, eines per contrape-sar la voluntat d'aquests Tribunals⁵⁵ en cas que vulguin abusar del seu poder.⁵⁶ Per tant, l'existència d'aquest control de constitucionalitat no és un «fre» per la democràcia, sinó un mecanisme per assegurar que la de-mocràcia té un funcionament més deliberatiu, on ningú no tingui l'última paraula. En aquest sentit, tanmateix cal assegurar que la composició del tribunal encarregat del control de constitucionalitat sigui independent de la resta de poders i, alhora, que reflecteixi de manera equitativa els *cleavages* de la societat que poden esdevenir punts de tensió constitucional.⁵⁷

Com hem vist, el control de constitucionalitat pot seguir dos models diferents: el difús i el concentrat. Els avantatges del model difús comparat amb el concentrat, tal i com els hem descrit aquí, són diversos. Per començar, el fet que la justícia ordinària s'encarregui d'aquest control suposa un estalvi tant en termes eco-nòmics com de simplicitat institucional, ja que evita la necessitat d'instaurar un tribunal especialitzat en la matèria. En segon lloc, el model difús, en basar-se en sentències *inter pares* enlloc d'*erga omnes*, aporta una major flexibilitat als tribunals a l'hora d'estudiar la constitucionalitat d'una norma en cada cas concret, ja que casos similars poden observar matisos crucials que una sentència amb intenció de ser d'aplicació universal no sempre podrà contemplar. En tercer i últim lloc, el mateix caràcter difús del sistema semblen afavorir la idea d'una dispersió del poder que dificulti que una sola facció pugui fer-se amb un poder excessivament gran que li permeti oprimir la resta.

Aquests avantatges, però, són simètrics als desavantatges que presenta el model difús comparat amb el concentrat. Per començar, la càrrega política que pel Tribunal Suprem ordinari suposa encarregar-li el con-trol de constitucionalitat fa que en l'elecció de la seva composició pesi més la pregunta sobre què faran els seus membres davant casos de calat constitucional –el matrimoni homosexual, el dret a l'avortament...– que la pregunta sobre si conduiran adequadament la resta de contenciosos; per tant, el fet de tenir un alt tribunal dedicat a la justícia ordinària i un altre dedicat a la justícia constitucional probablement maximitzi l'eficàcia en ambdues esferes. D'altra banda, la flexibilitat i la dispersió del model difús poden derivar en inseguretat

55 Ferreres 2011: 150-151.

56 Per exemple, l'obstinada oposició del Tribunal Suprem dels EUA al New Deal de Franklin D. Roosevelt va comportar per part d'aquest l'amenaça, constitucionalment prevista, de proposar al Congrés l'alteració del nombre de membres del Tribunal Suprem, amenaça que finalment no va consumir-se però que indirectament va comportar l'assumpció d'una major tolerància del Tribunal Suprem vers el New Deal.

57 Així, el que fa tan democràticament indigesta la sentència de 2010 del Tribunal Constitucional espanyol sobre l'Estatut de Catalunya no és el fet que «un tribunal anul·lés la voluntat de la majoria de la ciutadania», sinó el fet que el Tribunal Constitucional espanyol únicament reflexa el cleavage esquerra/dreta, però no pas el cleavage territorial, que és precisament el que més tensió constitucional genera a l'Estat espanyol des de la Transició.

jurídica, en multiplicar-se les instàncies on una llei pot ser declarada inconstitucional, i per tant en aparèixer la possibilitat que una mateixa llei sigui inaplicada per alguns tribunals i aplicada per altres, a falta que el cas arribi al Tribunal Suprem. Finalment, el control difús presenta un problema específic pels països que es regeixen pel dret continental: en aquesta tradició de dret, les lleis tenen més pes que no pas la jurisprudència com a font de dret,⁵⁸ de manera que els jutges ordinaris tendeixen a adoptar una posició de «timidesa», com a simples intèrprets i servidors de la llei, posició que no apareix com la millor base pel tractament dels contenciosos constitucionals, els quals requereixen tot sovint de discussions sobre els valors i les intencions últimes de la constitució que van força més enllà de la simple interpretació de la lletra del document constitucional.⁵⁹ El model concentrat, en canvi, resol aquest problema tot creant un tribunal que queda fora de l'àmbit del poder judicial, lliurant els seus membres d'adoptar una actitud «timidesa» jurídica. En aquest sentit, és important recordar que el nostre país té una tradició jurídica basada en el dret continental.

3. Conclusions

Com a primera conclusió recomanem l'adopció, a la Catalunya independent, d'un sistema de control judicial de constitucionalitat.⁶⁰ Les raons són les que exposem a l'apartat anterior: la idea d'una democràcia construïda sobre un sistema de frens i contrapesos, que assegurí que les decisions es prendran respectant els drets, els interessos i la veu tant de les majories com de les minories. Un control que, com hem vist, no és un fre per la democràcia, sinó pels excessos tant dels poders legislatiu i executiu, d'una banda, com de les majories, d'una altra. Aquest control de constitucionalitat haurà de ser exercit, naturalment, en companyia de mecanismes de reforma constitucional, així com de designació per part del legislatiu i/o de l'executiu dels jutges encarregats d'aquest control, de manera que també existeixin contrapesos al seu poder com a *policy-makers* negatius. La idea és que ningú, ni cap facció ni cap poder públic, tingui mai l'última paraula, sinó que la separació de poders i el sistema de frens i contrapesos, del qual el control de constitucionalitat hauria de ser només una peça, obliguin a tothom a tenir en compte els drets, els interessos i la veu de tots.

D'altra banda, també recomanem l'adopció del model concentrat de control constitucional, i en concret la seva versió kelseniana. Els motius són tant els que hem exposat a l'apartat anterior –especialització de funcions, seguretat jurídica, millor harmonia amb la tradició de dret continental...– com un argument de prudència:

58 Per contra, el dret anglosaxó està més basat en la jurisprudència que no pas en les lleis, cosa que atorga als jutges ordinaris un paper més important com a creadors de dret, molt adient si del que es tracta es de desenvolupar una funció de control constitucional.

59 Favoreu 1994: 19

60 Això faria innecessària, d'altra banda, l'existència de l'actual Consell de Garanties Estatutàries.

en general, els països europeus de tradició de dret continental com el nostre han preferit adoptar el model kelsenianà, en diferents variants, per la qual cosa, la càrrega de la prova la tindria qui proposés apartar-nos d'aquest model tan generalitzat al nostre entorn.

Tanmateix, no voldríem deixar de formular quatre precaucions sobre la nostra pròpia recomanació. La primera: que atesa la poca tradició de governs de coalició al nostre país i el paper dels nostres partits polítics, és altament recomanable que el sistema d'elecció del Tribunal Constitucional català exigeixi l'acord entre les forces polítiques; mitjançant, per exemple, el requeriment de majories qualificades als òrgans legislatius com les que es precisen per nomenar els membres del Tribunal Constitucional alemany. La segona: que per evitar que el Tribunal Constitucional català pateixi les mateixes mancances que el Tribunal Constitucional espanyol caldrà estudiar la possibilitat d'introduir-hi mecanismes que fomentin la representació equitativa de col·lectius que es puguin veure periòdicament afectats per discussions constitucionals en situació de desavantatge, com ara la Vall d'Aran. La tercera: cal preguntar-se si en un moment polític com l'actual, on una part de la ciutadania demana mesures d'aprofundiment democràtic, no seria interessant introduir algun mecanisme «suau» de control popular directe sobre els membres del Tribunal Constitucional com el que existeix al Japó. I la quarta: que per tal d'harmonitzar la independència del Tribunal Constitucional amb un cert dinamisme, cal establir una limitació clara del temps dels mandats dels jutges integrants similar a la que existeix a països com Alemanya.

8

REFORMA CONSTITUCIONAL

«Cada generació, la seva constitució»

Condorcet, *Comissió constitucional francesa* (1791)

Les pròpies constitucions solen incloure el procediment per reformar-les, detallant la iniciativa –qui té dret a presentar la reforma–, els procediments específics –amb les majories necessàries per l'aprovació de la reforma– i les limitacions. Pel que fa a la iniciativa, a més de la de caire parlamentari, caldria considerar la possibilitat d'introduir la possibilitat de la iniciativa popular, mentre que en els procediment i majories sembla convenient distingir entre una reforma ordinària i una reforma agreujada, en funció dels títols i articles subjectes a la reforma.

1 . Introducció

La reforma constitucional neix d'una tensió entre dos elements inherents a les democràcies liberals, l'expressió del poder constituent –que remet a la sobirania popular– i la supremacia constitucional –que remet al poder constituït i al control de governants i governats a través d'una llei suprema. Una referència del primer element és la concepció de la voluntat general de Rousseau, mentre que del segon element ho són aquelles concepcions liberals –Locke, Montesquieu o Madison– que expressen la necessitat de limitar el poder a partir de l'establiment d'una separació clara de poders –legislatiu, executiu, judicial, i territorial-federatiu. Aquesta tensió exemplifica la que, en termes més generals, mantenen els components liberal i democràtic de les democràcies liberals contemporànies.

La pràctica ha mostrat que resulta imprescindible mantenir la diferent lògica d'aquest dos components, però alhora també mostra que no es tracta de lògiques fàcilment harmonitzables.

2. Anàlisi

La reforma constitucional consisteix, bàsicament, en la racionalització d'un acte polític del poder constituent, el qual s'entén com un poder amb capacitat per expressar-se en qualsevol moment. Es pot distingir tres funcions habituals dels procediments de reforma constitucional. En primer lloc, la necessitat d'adequar la realitat jurídica a la realitat política i social d'un context determinat. En segon lloc, la funció d'establir una continuïtat jurídica quan es realitza aquesta adequació, atorgant legitimitat a la reforma des de la mateixa constitució. En tercer lloc, la funció de separar la reforma constitucional de la reforma de lleis ordinàries. Una possible quarta funció, força discutida, és l'autolimitació del constituent en el moment d'establir les fronteres de la reforma en el mateix text de la norma suprema. Sovint s'argumenta que el poder constituent del demà és difícilment constrenyible.

Una tipologia simple de procediments de reforma constitucional que trobem al dret comparat distingeix entre: a) qui disposa d'iniciativa per a la reforma; b) els procediments parlamentaris i democràtics de la reforma; c) la possible intervenció d'altres actors, especialment la ciutadania a través de referèndum; i d) les limitacions a la reforma.

a) Iniciativa de la reforma

Generalment, les normes constitucionals de les democràcies liberals estableixen que més d'un actor disposa d'iniciativa per reformar la constitució. El parlament sol ser qui té el dret de reforma de manera prioritària. Aquest dret el tenen els membres de la cambra o les cambres, de manera individual o amb requeriments de percentatges mínims dels components de les cambres. Sovint, aquest requeriment de percentatge mínim de diputats o senadors varia en funció de l'abast o del contingut de la reforma. A banda del parlament, hi ha constitucions que preveuen la iniciativa per part del govern –Bèlgica i Montenegro–, del cap d'estat –Croàcia i l'Estat francès– o, fins i tot, dels governs locals –Liechtenstein. Finalment, alguns estats federals –Canadà, EUA, Austràlia o Suïssa– o regionals –l'Estat espanyol– atorguen iniciativa als parlaments subestats.

b) Procediments parlamentaris: elaboració i aprovació

En molts casos, el legislador, a més de la iniciativa, té la capacitat d'elaborar i aprovar la reforma constitucional. En general, resulta poc habitual que l'executiu intervingui en l'elaboració i aprovació d'una reforma constitu-

nal.⁶¹ El procediment d'aprovació de la reforma sol tenir limitacions en relació al temps que cal deixar passar entre el procés d'iniciativa i la seva lectura i possible aprovació, i regular les majories de vot i, a vegades, el requeriment de fer noves eleccions legislatives. Pel que fa els requeriments temporals entre la iniciativa i l'aprovació del nou text, generalment s'estableixen períodes d'un a dotze mesos. Aquests períodes també són necessaris entre diverses lectures i aprovacions del nou text. Així, per exemple, Noruega estableix que la reforma constitucional ha de ser aprovada un any abans de les eleccions, reforma que ha de ser aprovada pel nou Parlament. En molts casos s'exigeix la convocatòria d'eleccions en cas de reformes importants –drets i deures– com el cas de Dinamarca, Bèlgica, Finlàndia, Islàndia, Grècia, Països Baixos o l'Estat espanyol –en aquest últim cas, l'anomenat procediment agreujat preveu un període electoral entremig i l'aprovació dels dos legislatius.

Finalment, les reformes constitucionals acostumen a requerir majories qualificades amb l'objectiu d'establir acords de consens entre diferents forces polítiques i protegir els drets de les minories. En sistemes unicamerals, generalment, la majoria necessària varia entre els tres cinquens –Estònia o Grècia–, els dos terços –Àustria o Finlàndia– i tres quartes parts –Suècia o Bulgària– dels membres del parlament. En sistemes bicamerals, generalment es requereixen votacions separades a les dues cambres. Aquestes poden aprovar la reforma per majoria simple –Suïssa, cada cambra–, absoluta –Itàlia, cada cambra– dos terços –Bèlgica, Alemanya, Japó, EUA i Canadà–, tres cinquenes parts –Eslovàquia o l'Estat espanyol, cada cambra– o diverses combinacions entre aquestes possibilitats. A més a més, als estats federals hi solen haver requeriments d'aprovació de la proposta de reforma per part de la majoria de les unitats federades. Aquest és un dels elements que singularitza bona part del sistemes federals davant dels no federals. Les majories varien. Així, per exemple als EUA es requereix la conformitat de tres quartes parts dels estats de la federació per tal que la reforma s'aprovi –una minoria d'una quarta part dels estats federats pot bloquejar la reforma. A Austràlia es requereixen majories en el referèndum posterior dels ciutadans –tant a nivell de tot l'estat com dels electors de la majoria d'estats– mentre que a Suïssa es requereix la doble majoria en el referèndum sobre la reforma –majoria dels estats federats i dels votants.

c) Referèndums

Tot i que el procés de reforma constitucional acostuma a desenvolupar-se als parlaments, algunes constitucions estableixen la necessitat de convocar un referèndum obligatori o opcional per a consultar al constituent.⁶² Ara bé, aquest referèndum ha de ser convocat en uns límits de temps determinats, generalment

61 A Turquia i Armènia el President de la República, és a dir el cap d'Estat, té potestat per introduir esmenes al nou text.

62 El referèndum pot ser obligatori per a tota la reforma aprovada al Parlament: l'Estat francès, Irlanda o Suïssa; obligatori només en el

durant el procés o fins a tres mesos més tard i sol tenir el requeriment d'assolir la majoria absoluta favorable a la reforma. Algunes constitucions estableixen la necessitat de que registrin una participació mínima, com Dinamarca, el 40%.

d) Limitacions de la reforma

Les constitucions poden establir límits diversos a la seva reforma, normalment de naturalesa substantiva o temporal. Els de naturalesa substantiva fan referència a aspectes que no poden ser reformats, com la integritat territorial, els drets fonamentals, les formes de govern o aspectes de l'organització federal de l'estat. La Constitució alemanya disposa de l'anomenada «clàusula eterna» que prohibeix reformar els drets fonamentals, la separació de poders, la forma de govern republicana, l'estat de benestar o el caràcter federal de l'estat. Pel que fa als límits temporals, la majoria de constitucions rebutgen la possibilitat de reforma en cas d'estat d'emergència o de llei marcial.

Avui gairebé ningú qüestiona la necessitat d'establir un procediment de reforma constitucional que atorgui a la carta magna un rang superior del que disposen les lleis ordinàries. Em definitiva, això és un procediment d'autoprotecció del propi poder constituent, una autolimitació que es justifica a partir de diferents raons. En primer lloc, la reforma constitucional persegueix l'estabilitat institucional i sobretot, una previsió de continuïtat que doni garantia de futur al sistema polític establert. En segon lloc, aquesta garantia ajuda a protegir els drets de les minories —o al menys a algunes d'elles— i a fer més difícil una eventual «tirania de la majoria».⁶³ Finalment, una protecció especial dins la reforma pot ajudar a blindar drets fonamentals que es considera que no han de ser reformats sota cap circumstància.

Dit això, és important que la reforma constitucional estableixi un equilibri entre aquesta protecció dels diversos drets i el règim polític en general, i la seva adaptació a les noves circumstàncies polítiques, socials o culturals que vagin sorgint en el temps. En aquest sentit, el mecanisme de reforma ha de combinar rigidesa i flexibilitat. Una manera de conjugar aquestes dues necessitats és establir dos o més procediments de reforma de la constitució, un d'agregat per a aspectes considerats fonamentals, i un altre per a la resta

cas de reformes d'aspectes que volen protegir-se especialment: Estònia, Islàndia Lituània o l'Estat espanyol; o en el cas de la reforma sencera del text constitucional: Àustria, Rússia o l'Estat espanyol; o opcional per demanda del Parlament: Itàlia; per iniciativa popular: Itàlia i Liechtenstein; o decisió del cap d'Estat: Turquia. (Sejersted 2009).

63 La problemàtica de la tirania de la majoria i les seves possibles solucions institucionals recorre el pensament liberal des d'inicis del segle XIX —Tocqueville, Stuart Mill... Una qüestió, tanmateix, irresolta en la teoria constitucional és la protecció dels drets de les minories territorialitzades, com ara les minories nacionals als estats plurinacionals, que fins i tot en estats federals solen quedar al marge dels mecanismes de protecció de les minories que estableixen els procediments de reforma constitucional. Un exemple d'aquesta problemàtica és el Quebec que no ratificà la nova Constitució canadenca de 1982.

d'articles. Quan es segueix aquesta estratègia s'ha d'establir, òbviament, una norma que digui de manera molt clara quines parts hauran de ser reformades per un procediment o per l'altre. En general, la majoria d'analistes consideren que un bon procediment de reforma ha de donar protagonisme al parlament, establir una majoria qualificada a les dues cambres, preveure un període de temps de debat per implementar les deliberacions públiques corresponents, i fer copartícips del procediment de reforma als parlaments i població dels estats federats en el cas de les federacions. Els referèndums d'aprovació permeten la participació directa de la ciutadania al procés, però es considera adequat que estiguin limitats a la ratificació de decisions preses pel parlament, i mai per tenir la capacitat d'aprovar una reforma contra la voluntat d'aquest últim. D'altra banda, la participació de l'executiu acostuma a veure's molt limitada i, si és possible, sense potestat per intervenir en el procés d'aprovació.

3. Conclusions

Una Catalunya independent tindrà previsiblement una Constitució escrita, el procediment de reforma de la qual podria disposar d'un mecanisme de doble iniciativa. D'una banda, la tradicional iniciativa parlamentària podria requerir una cinquena part dels diputats per iniciar-se. D'altra banda, podria contemplar la participació ciutadana per proposar reformes que hauria de fer-se a través d'una iniciativa legislativa popular amb un nombre mínim de signatures —entre un 3 i un 5% del cens, per exemple. En segon lloc, el procediment d'aprovació de la reforma hauria de requerir una majoria parlamentària mínima que podria ser de doble naturalesa, amb un procediment ordinari i un altre agreujat, aquest últim amb una majoria qualificada més extensa que la requerida en el cas del primer procediment. El procediment agreujat s'aplicaria en cas de reforma d'aspectes fonamentals com els drets i llibertats fonamentals, la forma de govern, la separació de poders o el model territorial. En qualsevol cas, dins del requeriment d'aprovació d'una reforma constitucional agreujada s'hi hauria d'incloure un referèndum de ratificació que comptés amb un llindar mínim de participació —el 40%, per exemple.

La importància de preservar l'estabilitat institucional del nou estat faria convenient introduir una moratòria temporal en el procediment de reforma constitucional, fent, per exemple, que no es pogués reformar la Constitució més de dues vegades en una mateixa legislatura. En segon lloc, caldria considerar la introducció d'una clàusula sobre la possibilitat d'establir acords polítics i institucionals futurs amb la resta de territoris de parla catalana, tal com preveïen altres constitucions democràtiques (República Federal Alemanya). Finalment, la necessària adopció de tractats internacionals, començant per les relacions amb la UE, fa convenient tenir previst un procediment àgil i democràtic de reforma especificat en un títol específic dins del text constitucional.

REFERÈNCIES

BALDI, B. *Stato e territorio: federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2003.

CASTELLS, M; HIMANEN, P. *El Estado del bienestar y la sociedad de información*. Madrid: Alianza, 2003.

COMISSIÓ D'EXPERTS CREADA PER ACORD DEL GOVERN. *Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya*. Generalitat de Catalunya, 2007.

DAHL, R. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.

DAHRENDORF, R. *El nuevo liberalismo*. Madrid: Tecnos, 1982.

ELAZAR, D. *Anàlisi del federalisme i altres textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

ELGIE, R. *Semi-presidentialism: sub-types and democratic performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València: Alfons el Magnànim, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G., PALIER, B. *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel, 2011.

- FAVOREU, L. *Los tribunales constitucionales*. Barcelona: Ariel, 1994.
- FERRERES COMELLA, V. *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, 2000.
- HOOGHE, L; MARKS, G; SCHAKEL, A. H. *The Rise of Regional Authority: a comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. Londres: Routledge, 2010.
- HUEGLIN, T. «Federalism at the crossroads: old meanings, new significance». *Canadian Journal of Political Science*, 2003, 36(2), pàg. 275-294.
- LIJPHART, A. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945–1990)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- LIJPHART, A. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LINZ, J. J; VALENZUELA, A. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MORENO, L. «La 'vía media' española del modelo de bienestar mediterráneo». *Papers. Revista de Sociologia*, 2001, 63/64, pàg. 67-82.
- NAVARRO, V. *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel, 2000.
- NAVARRO, V. (coord.) *L'estat del benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2003.
- NOHLEN, D. *Sistemas electorales en su contexto*. Mèxic DF: UNAM, 2008.

- NOHLEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Mèxic DF: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid Alianza: Editorial, 1999.
- PÉREZ LOZANO, L. «Propietat i llibertat al pensament social grecollatí». *Revista Catalana de Sociologia*, 2009, 23, pàg. 53-65.
- PETTIT, P. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.
- POCOCK, J. *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos, 2008.
- REQUEJO, F. «Plurinational federalism and political theory». A: LOUGHLIN, J; KINCAID, J; SWENDEN, W. (eds.). *The Routledge handbook on regionalism and federalism*. Londres–Nova York: Routledge , 2013 (pendent de publicació).
- REQUEJO, F. «Federalism and democracy. The case of minority nations: a federalist deficit». A: BURGESS, M; GAGNON, A. (eds.). *Federal democracies*. Londres–Nova York: Routledge, 2010.
- REQUEJO, F. *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 2008.
- REQUEJO, F. *Multinational federalism and value pluralism*. Londres–Nova York: Routledge, 2005.
- REQUEJO, F; CAMINAL, M. (eds.). *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- REQUEJO, F; CAMINAL, M. (eds.). *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- SANJAUME, M. «La secessió a la ciència política». *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, 2012, 12, pàg. 32-42.

SAPIR, A. «Globalization and the reform of European social models». *Journal of Common Market Studies*, 2006, 44(2), pàg. 369-390.

SARTORI, G. *Teorías de la democracia* (2 volums). Madrid: Alianza Editorial, 1988.

SEJERSTED, F. (et al.). *Report on constitutional amendment*. Venice Comission, 2009.

SEN, A. *Development as freedom*. Nova York: Anchor Books, 2001.

STEPAN, A. «Federalism and democracy: beyond the US model». *Journal of Democracy*, 1999, 10 (4), pàg. 19-34.

TAAGEPERA, R; SHUGART, M. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. Londres: Yale University Press, 1989.

WATTS, R. *Comparing federal systems*. Mont-real–Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA