

# Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia

*Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña*

**Jean-Baptiste Harguindéguy, Emilio Rodríguez-López and Almudena Sánchez**

## Key words

Autonomous Communities

- Conflict
- Funding
- Executive Branch
- Inter-governmental Relations

## Palabras clave

Comunidades Autónomas

- Conflicto
- Financiación
- Poder ejecutivo
- Relaciones intergubernamentales

## Abstract

This paper focuses on tensions between the governments of Catalonia and Spain, using as a proxy the number of instances of litigations per year between these two bodies brought before the Constitutional Court between 1984 and 2014. On the one hand, descriptive statistics demonstrate that Catalonia is the most conflictive region in Spain. On the other hand, inferential statistics indicate that periods of absolute majority in the Spanish Parliament, the presence of a nationalist government in Catalonia, and funding problems of the Catalan Government tend to increase the number of inter-governmental conflicts with the Spanish Government.

## Resumen

Este artículo se centra en las tensiones entre los Gobiernos de Cataluña y de España, usando como proxy el número de impugnaciones anuales entre estos dos entes ante el Tribunal Constitucional entre 1984 y 2014. Por una parte, las estadísticas descriptivas demuestran que Cataluña es la región más conflictiva del Estado. Por otra parte, las estadísticas inferenciales indican que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gobierno nacionalista en Cataluña y los problemas de financiación del Gobierno catalán tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno español.

## Citation

Harguindéguy, Jean-Baptiste; Rodríguez-López, Emilio and Sánchez, Almudena (2017). "Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.79>)

**Jean-Baptiste Harguindéguy:** Universidad Pablo de Olavide | [jbhar@upo.es](mailto:jbhar@upo.es)

**Emilio Rodríguez-López:** Universidad Pablo de Olavide | [erodlop@upo.es](mailto:erodlop@upo.es)

**Almudena Sánchez:** Universidad Pablo de Olavide | [almudenasanchez0312@gmail.com](mailto:almudenasanchez0312@gmail.com)

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

Intergovernmental relationships are a key dimension in federal systems. They can generate conflicts between the different government levels, due to the division of jurisdictional authority between them (Bolleyer, 2009; Parker, 2015). Spain is no exception. However, in Spain the Catalan Government (*Generalitat*) accounts for over a third of the conflicts between the Central Government and the regional governments. This phenomenon is certainly surprising, given that it has been 40 years since the 'State of autonomous regions' was launched, and it would have been expected that intergovernmental relationships would have been appeased over time. Yet this has not been the case. This paper seeks to disseminate the profile of this conflict-ridden relationship, and the factors involved in these dynamics. It intends to analyse a classic object of study of Spanish political sciences from a new perspective.

This article is focused on the evolution of and factors involved in the conflicts between the Governments of Spain and Catalonia from 1984 (when the first statistics related to the autonomous regions were produced, which marked the end of the initial phase in the organisation of these regions) until 2014. It uses a mixed research design. On the one hand, an analysis was conducted of the volume of legal challenges between the Spanish

Central Government and the *Generalitat* filed with the Constitutional Court per year. These data were cross-referenced with other factors in order to statistically identify the variables that had a significant impact on the increased conflict levels between Spain and Catalonia. In addition, 30 actors involved in the field of intergovernmental relationships provided their accounts through semi-structured interviews.

This study is divided into five sections. The first section provides a review of the current literature on this subject. The second one gives a historical context for the tensions between Spain and Catalonia over time. The third section describes the research design for the study. The results, including descriptive and inferential statistics, are reported in the fourth section, and they are discussed in the fifth and final section.

## LITERATURE ON INTERGOVERNMENTAL CONFLICTS

Numerous studies have been conducted on intergovernmental relationships in Spain. As remarked by several authors, 'vertical' relationships predominate between the Government of Spain and the regional governments (Agranoff and Ramos Gallarín, 1997: 1), in contrast with the almost non-existent 'horizontal' relationships between the autonomous regions (Arbós *et al.*, 2009). Another peculiar feature in this area is the lack of a properly federal Senate (Roller, 2002: 69), which has resulted in the implementation of a series of administrative instruments characteristic of executive federalisms, such as collaboration agreements, conferences involving central government and regional government representatives (including the meeting of presidents) and bilateral commissions (León and Ferrín Pereira, 2011: 513). However, these tools are only weakly institutionalised, which has promoted the survival of informal mechanisms of territorial regulation

<sup>1</sup> This paper is part of a project entitled 'ITT-Spain, an indicator of territorial tensions (1978-2014)'. It was funded by Fundación BBVA as part of the 2014 Support Programme for Researchers, Innovators and Creators (Ayuda 2014 a Investigadores, Innovadores y Creadores), and the 2014 Internal Support Programme for Emerging Research Lines (*Ayuda del Plan Propio a Líneas Emergentes* 2014) of the University Pablo de Olavide, Spain. The authors are grateful to Jesús Ramos Prieto, César Colino, Salvador Parrado, Sandra León, José Álvarez Junco, Lourdes Nieto, Robert Agranoff, Joan Subirats, Jaume López, Eliseo Aja, Xavier Arbós and Luis Moreno, as well as to the officials from the Spanish Ministry of Finance and Public Administration.

such as intergovernmental agreements within the parties, a certain degree of bilateralism and the unilateral imposition of regulations by the central Government (Colino, 2013: 111; Aja and Colino, 2014: 444).

Without detracting from the merits of these studies, most of them have analysed the issue from a legal point of view (Albertí Rovira, 1985: 155; Cámara Villar, 2004: 197; García Morales *et al.*, 2006). Nonetheless, a descriptive analysis of intergovernmental conflicts is not sufficient, so it is necessary to re-introduce a sociological perspective to capture the dynamics at play. Similarly, nearly all of these studies have used qualitative methods. Discourse analysis, participant observation and semi-structured interviews have been the most commonly used data-collection tools (López Nieto, 2006, Arbós *et al.*, 2009). While some valuable information has been obtained through this ideographic approach, it would be enhanced by a quantitative approach.

Recent research on the role played by constitutional courts in federal systems has been a promising avenue for progress. The studies on the politicisation of the Constitutional Court (Moraski and Shipan, 1999: 1069; Garoupa *et al.*, 2012: 795; Garoupa *et al.*, 2013: 513) have raised some highly interesting points for reflection on intergovernmental conflicts, by demonstrating that the decisions of the courts tended to align with the interests of the government in power at any given time. The strategic use of Constitutional Courts by governments has also highlighted the reasons behind the challenges, such as the identity of the judges or the lawsuits in which they had previously prevailed, in order to maximise the probability of winning their lawsuits (Bednar *et al.*, 2001; Voigt and Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). This study seeks to complement this view of rational choice by proposing that the behaviour of governments at the Constitutional Court is also due to parliamentary and electoral configurations.

## A HISTORICAL PERSPECTIVE ON SPAIN AND CATALONIA

### An old territorial dispute

The tortuous political and administrative relations between Spain and Catalonia date back at least to 11 September, 1714, when Barcelona fell during the siege of the troops of King Philip V. Following the French model, the Bourbons attempted to implement a homogeneous and centralised administration in Spain by adopting the Nueva Planta Decree, which was passed in 1716. With the support of the Council of Castile, the Nueva Planta Decree ended all Catalan representative institutions, changed the tax structure and imposed Spanish as the administrative language. Later, following the proclamation of the Catalan state by pro-independence movements on 5 March, 1873, a bloodbath took place on 7 March of that same year (Álvarez Junco, 2001). The recognition by Spanish conservatives of a certain degree of administrative autonomy in Catalonia arrived on 6 April, 1914, with the creation of the *Mancomunidad* (or Commonwealth) under the presidency of Prat de la Riba. For the first time, this body gathered together the four Catalan provinces into a sort of regional government. However, even though it had jurisdictional authority in certain areas such as education, infrastructures, healthcare and agriculture, this body lacked any legislative powers. Still, the *Mancomunidad* allowed a referendum to be held to develop a statute for Catalonia, which was supported by 98% of the voters on 24 February, 1919. But the *coup d'état* by Primo de Rivera ended this process in 1923 (Kamen, 2014).

In 1931, under the Spanish Republic, the decentralising movement became strong again. A new statute (*Estatuto de Nuria*) was approved in 1931 in a referendum supported by 99% of the voters. Despite a strong opposition and numerous amendments (particularly regarding the concepts of sovereignty and autonomous State), the statute was

supported by the Spanish Parliament in September of that same year. An integral State was then built, capitalising on the political momentum of Manuel Azaña. But these dynamics were curtailed by the breakout of the civil war and the beginning of the Francoist dictatorship (Preston, 2006).

### **Intergovernmental tensions in the democratic era**

At the end of the Francoist dictatorship, the self-government institutions were reinstated in Catalonia, and a new statute (*Estatuto de Sau*) was approved by referendum (with 88% of the votes in favour) and in the Parliament (Guibernau, 2004). Moderate right-of-centre Catalanists came to power under the leadership of Jordi Pujol, and negotiated incremental improvements for Catalonia without questioning the unity of Spain. But the reform of the 2003 statute caused a stir again. Despite having been approved by the Parliament of Catalonia, by a referendum and by the Spanish Parliament, the Popular Party (PP) challenged it after it had come into effect on 18 June, 2006. The Constitutional Court issued a judgment on 28 June, 2010 whereby several articles were deemed unconstitutional, particularly those that defined Catalonia as a nation, those that proposed a new regional financing arrangement model and those intended to develop a direct, bilateral relationship between the central Government and the *Generalitat*. This decision resulted in numerous demonstrations, such as, for example, the one organised by Òmnium Cultural on 10 July, 2010 under the slogan 'We are a nation, we decide' (*El País*, 2010).

In view of this refusal, in July 2010 the Parliament of Catalonia proposed a new 'tax arrangement' to bring the tax powers of the *Generalitat* in line with those of the Basque Country and Navarre. But during the meeting held with conservative President Mariano Rajoy in September 2012 the central

Government made it clear that that negotiation was out of the question (*El Mundo*, 2012). In the course of 2012, some Catalan local councils exempted themselves from compliance with Spanish legislation when the *Generalitat* so stated. This movement of discontent came to fruition on 11 September, 2012 (Catalonia National Day, which commemorates the fall of Barcelona in 1714) during the demonstration led by the association National Assembly of Catalonia (*Asamblea Nacional de Cataluña*) under the slogan 'Catalonia, a new State in Europe'. This demonstration was the most highly attended in the history of Catalonia and drove the organisation to request that a referendum be held on self-rule, following the example of Scotland (*La Vanguardia*, 2012).

On 23 January, 2013, the main political parties in Catalonia made a declaration whereby they had the sovereign right to act autonomously. As in previous cases, the Constitutional Court rendered the declaration null and void. Relying on the vibrancy of the human chain organised by the National Assembly of Catalonia on 11 September, 2013, going from Vinaroz to Le Perthus, the *Generalitat* initiated the procedure to organise a referendum. Again, this decision was rejected by the Spanish Government. Following a negotiation period, the majority parties in Catalonia agreed to relinquish the name 'referendum' and rename it as a 'participatory process'. This process took place on 9 November, 2014, and revolved around two questions: 'Do you want Catalonia to be a State?' If your answer is yes, do you want this State to be independent?' The legal action brought before the State counsel on the grounds of disobedience against the organisers, and the judgment issued by the Constitutional Court on 11 June, 2015, leave no room for doubt: the relationship between the Spanish Government and the *Generalitat* is going through a difficult time (*El País*, 2014).

## ORGANISATION OF THE STUDY

### A mixed methodology

This study was conducted between March 2015 and January 2016. It is based on a mixed design. The quantitative part relied on the MAP-LEXTER database, which was jointly built by the Spanish Ministry of Finance (MINHAP), the Constitutional Court and the Official Gazette (*Boletín Oficial del Estado*) (Vázquez Docampo and López-Muñiz de Mendizábal, 1994: 765). This database includes all the legal challenges between the Spanish Government and the regional authorities brought before the Constitutional Court between 1980 and the present date. These data were processed by means of a regression statistical model using *R Project for Statistical Computing Software v.3.2.2. for Windows* (R Foundation, 2015) in order to ascertain the impact of various factors on the litigation brought before the Constitutional Court.

The qualitative part consisted in interviews with 30 key informants in Madrid, Bilbao, Barcelona and Seville. The interviews lasted between 35 minutes and one hour. Three groups were interviewed: members of several political parties (in particular, the members of the General Commission of the Autonomous Regions of the Senate), public administration civil servants (high-level officials and judges, both at national and regional level), and experts (university researchers and journalists). The questions focused on the intergovernmental relationship between Spain and Catalonia over time, and the factors involved in that relationship.

### Formalising the dependent variable

The concept of intergovernmental tensions is difficult to formalise. It encompasses many different aspects, such as the disputes between two governments to manage port infrastructures, and the negotiation of how a

region fits in with the institutions of a larger State. In Spain, the construction of the autonomous region arrangement has had an impact on how these conflicts have manifested. The so-called 'non-institutional federalism' (Colomer, 1998: 40) or 'incomplete federalism' (Grau i Creus, 2000: 58) in Spain has turned the Constitutional Court into a key political forum to solve the disputes between regional governments and the central government (Moreno, 2001; Aja, 2014).

The Constitutional Court is the most important judicial body for administrative law. It is regulated by sections 159 to 165 of the 1978 Spanish Constitution and by the Public General Act of Parliament (*Ley Orgánica*) of 3 October, 1979. Due to the relative ineffectiveness of alternative bodies such as the Senate, conferences involving central government and regional government representatives and bilateral commissions, intergovernmental conflicts have become increasingly 'judicialised' (Ruiz Almendral, 2002: 467). For these reasons, the legal challenges filed with the Constitutional Court can be deemed to be a good proxy of intergovernmental conflicts in Spain. In fact, it is not coincidental that this indicator is used in MINHAP (2014) in their reports on the disputes between the State and the autonomous regions.

This study takes as a unit of analysis all the intergovernmental lawsuits between central and regional bodies (ministries, departments and agencies), either as claimants or as defendants (formalised as independent variable 'Y'). These lawsuits are classified into two main categories. The first type includes appeals on grounds of unconstitutionality, which occur when either a State or a regional body challenges a given law on the suspicion that it fails to meet the requirements provided by the Constitution. The second type (authority disputes) is related to cases when the jurisdictional capacities of different administrations overlap in controlling a certain public policy sector.

## Independent variables

The intergovernmental conflicts between Spain and Catalonia were also formalised through a set of independent variables, with their respective hypotheses. A preliminary round of interviews suggested that the most important factors in accounting for the increasing level of conflicts concerned leadership, the parties, the financing model and the configuration of parliamentary majorities. They were formalised using the following variables:

- *Presence of a conservative government in Spain (X1)*: according to some sources, the PP (*Partido Popular*) is a more centralist party than the *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) (Gómez Fortes and Cabeza Pérez, 2013: 150). Following this reasoning, it was postulated that the PP being in charge of the Spanish Government could increase the number of conflicts with the Government of Catalonia. This variable was based on the electoral data from the Spanish Home Office (*Ministerio del Interior*) (2015) and was coded as follows: '0 = PP' and '1 = PSOE'. Since general elections are not usually held at the beginning of the calendar year, it was considered that the party in power was the one that had been in government for the longest period during a given year.
- *Absolute majority in Parliament (X2)*: according to Máiz *et al.* (2010: 63), the presence of a party with absolute majority in the Spanish Parliament could be a source of re-centralisation in Spain. As they need not negotiate with minority parties, the PP and the PSOE would be free from ties with respect to nationalist parties of the periphery such as the *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *Convergència i Unió* (CiU) and *Coalición Canaria* (CC), to mention a few. In Catalonia, this configuration could have caused an increase in the disputes filed with the Constitutional Court, as the only avenue to pursue Catalan territorial interests. As in the previous case, the data from the Home Office were coded as '1 = absolute majority' and '0 = simple majority'.
- *Presence of a nationalist party in the Catalan government (X3)*: based on the studies by De Winter (1998: 204), it was assumed that when the peripheral nationalist parties are in power in a regional government, they are more likely to challenge the decisions made by the central government in order to protect their interests. It is important to explain the difference between the concepts of peripheral nationalism (bearer of pro-independence ideology) and regionalism (demanding that their differences be explicitly recognised within the nation-State). CiU and Esquerra Republicana (ERC), as well as PNV and CC, were regarded as true nationalist parties. In this case the data from the Spanish Home Office were coded as '1 = peripheral nationalist party in power' and '0 = non-peripheral nationalist party in power'. Regarding coalition governments such as three-party government in Catalonia, the political trend of the majority partner (that is, the PSOE from 2003 to 2010) was taken into account.
- *Regional financing levels per inhabitant with respect to the Spanish average (X4)*: regional financing levels vary considerably among regions. Depending on the financing arrangement applied, certain autonomous regions are under-financed, whereas others are over-financed with respect to the average. Following the German example described by Auel (2014: 422), it was hypothesised that the under-financed regions should be more prone to conflict in order to obtain additional resources. This maxim was applied to the Catalan case to see if the under-financed periods were also those when there were more disputes. The data about the Catalan budget were obtained from

the MINHAP (2015) website for 2002 through to 2014. For the rest of the historical series the Central Library of the Home Office in Madrid was consulted. The demographic data were collected from the database of the Spanish National Statistics Institute (2015). The results were calculated based on the Spanish average to find when more or less financing was received (between '0' and '1').

- *Disparity between the parties in the Generalitat and in the Spanish Government (X5)*: greater closeness between the parties in power in the regions and in the central government is usually regarded as facilitating intergovernmental relations in Spain (Aja and Colino, 2014: 444). It is assumed that the parties encourage the resolution of disputes between the centre and the periphery internally. Likewise, when there is disparity between the parties, this tends to promote conflicts. As in the previous cases, a database was built to verify this hypothesis for the Catalan case, based on the electoral results compiled by the Spanish Home Office. The cases of closeness between Generalitat and central government were coded as '1' and the cases of disparity were coded as '0'.
- *Control variables*: the literature on strategies employed by the regional and central governments in the legal challenges brought before the Constitutional Court suggests that these actors follow a learning process (Bednar *et al.*, 2001; Voigt and Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). In order to control for the effect of time (and avoid a potential self-selection bias), two control variables were included. The first one relied on the experience of the parties in power in the Catalan government (calculated on the basis of the number of consecutive years a given party has been in the *Generalitat*, X6). The second one takes into account the experience of parties in power in the Spanish government

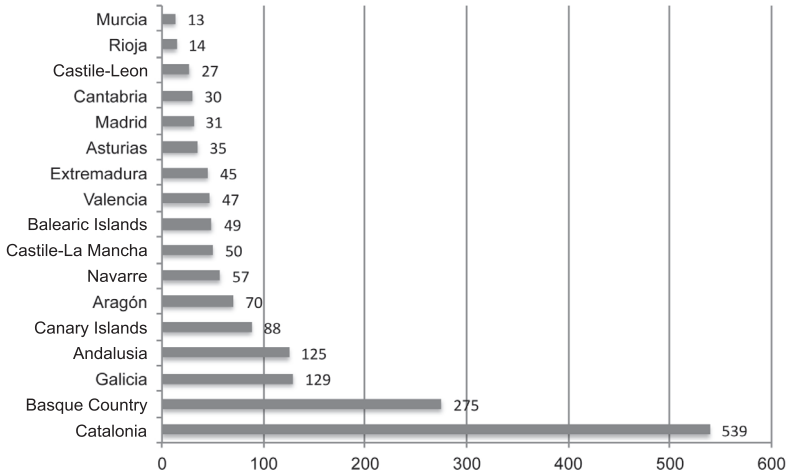
(calculated on the basis of the number of consecutive years a given party has been in the Spanish Government, X7).

## DYNAMICS AND FACTORS INVOLVED IN THE TENSIONS BETWEEN SPAIN AND CATALONIA

### The profile of intergovernmental conflicts between Spain and Catalonia

The MAP-LEXTER database contains a total of 1624 legal actions between the central government and the regional governments between 1 January, 1980 and 31 December, 2014. Although there is no official classification, broadly speaking that there are three groups of autonomous regions in terms of their conflict levels. The 'peaceful' regions are Murcia, Rioja, Castile-León, Castile-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Madrid, Asturias, Valencia, Balearic Islands, Aragon, Navarre, Canary Islands, with fewer than 100 legal challenges. There is a moderately 'troublesome' group, with over 100 legal challenges, which includes the Basque Country (275), Andalusia (125) and Galicia (129). Finally—in the lead by a large margin—is Catalonia, with 539 cases, that is, 33.2% of the total number of challenges (Figure 1). This leads to the assumption that slow-lane regions regulated by Article 143 of the Constitution are usually more loyal to the central government than fast-lane regions (regulated by Article 151)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> The Basque Government stopped challenging most of the decisions made by the Spanish central government at the beginning of the 1990s. The reason provided by one of the former leaders of the Basque Government, interviewed in February 2016, was: '... there was a time when the Basque Government was fed up with losing in court. When it was seen that the Constitutional Court had become a sort of third chamber controlled by the two major parties, it was decided that no more challenges would be made against the decisions that were unfavourable to us'.

**GRAPH 1.** Intergovernmental conflicts by autonomous region

Source: MINHAP (2015).

These legal actions are divided into appeals and disputes. The general profile of the litigation indicates that authority-based conflicts were the most common between the central government and the *Generalitat*. In other words, both governments mainly fight to obtain the political and administrative jurisdictional capacities using the principles of the State of autonomous regions. The Catalan Government acted as claimant in most cases (73.5%), as it adopted a proactive role in intergovernmental relationships (Table 1).

The data regarding the share in the disputes filed on the grounds of jurisdictional authority show that there are very few lawsuits related to the competences exclusively exercised by the central Government (such as Defence and Foreign Affairs). Legal battles tend to occur in connection with shared competences and/or those solely exercised by the autonomous regions, such as agriculture, economy and energy. It is worth emphasising that there is a certain lack of definition in terms of how jurisdictional authority is divided between the central and regional administrations in Spain. As in

other federal States, the central government has tended to extend its authority to several competency areas previously transferred to the regions, such as the economy (for example, business opening times) and social rights (such as dependent adult care programmes). In many cases, this encroachment of authority is justified by resorting to Articles 149.1.1 and 149.1.13 of the Spanish Constitution, and causes defensive moves on the part of autonomous region governments<sup>3</sup>.

Finally, from a historical point of view, the number of disputes between the *Generalitat* and the Spanish Government between 1980 and 2014 has seen a constant development, with on three tension cycles that culminated in 1985, 2003 and 2013. From a compared perspective, the conflicts involving Catalonia have developed similarly to those related to

<sup>3</sup> Articles related to the 'Regulation of basic conditions guaranteeing the equality of all Spaniards in the exercise of their rights and in the fulfilment of their constitutional duties' and the 'basic rules and coordination of general economic planning', respectively.



**TABLE 1.** General profile of the litigation between the Spanish Government and the Generalitat

		Number	Percentage
Type of legal action	Appeals	196	36.4
	Disputes	343	63.6
	Total	539	100
Claimant	Central Government	143	26.5
	Generalitat	396	73.5
	Total	539	100

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

the rest of the autonomous regions, although less markedly between the 1993-2002 period and the 2004-2012 period (Figure 3).

## FACTORS CONTRIBUTING TO THE TENSIONS BETWEEN SPAIN AND CATALONIA

The most appropriate model was sought to analyse the relationship between these governments between 1984 and 2014 in order to identify the factors involved, considering the above-referred independent variables X1, X2, X3, X4 and X5, as well as the two control variables. Taking into account the dependent variable (Y) and the longitudinal database available (a single region studied for the 1984-2014 period), the use of a panel data model was disregarded (Gras, 1996). Since the Breusch-Godfrey test was used and no autocorrelation was found ( $p$  value < 0.000), a regression model was applied, using the ordinary least squares method to estimate the parameters. The model applied was:

$$Y_t = X1_t\beta_1 + X2_t\beta_2 + X3_t\beta_3 + X4_t\beta_4 + X5_t\beta_5 + X6_t\beta_6 + X7_t\beta_7 + \varepsilon_t$$

where  $t$  is time, expressed in years, and  $\beta$  is the estimator of the model. While we were aware that variable X5 was highly correlated with variables X3 and X4 (Pearson correlation with  $p$ -value = 0.000 and 0.001, respectively), all the variables were included in the

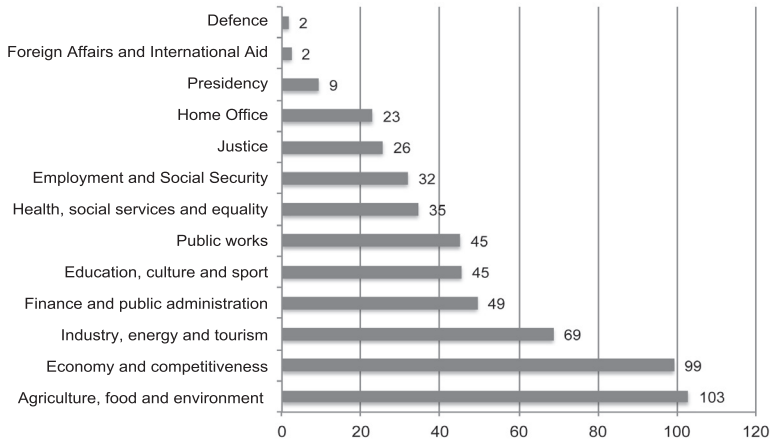
model. The results obtained are shown below.

According to these data, it can be stated that variables X2 (absolute majority in the Spanish Parliament), X3 (presence of a nationalist party in the Catalan government) and X4 (regional financing levels per inhabitant with respect to the Spanish average) have a significant influence on independent variable Y (number of intergovernmental disputes brought before the Constitutional Court per year). Besides, the results of variable X5 were invalid due to the high correlation with respect to variables X3 and X4, respectively. Finally, neither of the control variables had a statistically significant effect on the dependent variable (Y).

## DISCUSSION OF RESULTS

### Presence of a conservative government in Spain

This study cannot only rely on a quantitative methodology, since statistical coincidence can generate seemingly plausible data. Therefore, several key informants were interviewed to clarify the causal (or non-causal) relationships between variables. The first factor proposed in the statistical matrix was the presence of a conservative government in Spain. As the study took into account data from 1984 onwards, it only considered the

**GRAPH 2.** *Intergovernmental disputes by sector*

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

periods in which the PP had been in power between 1996 and 2004, and then from 2011 and 2014, and not those periods when the *Unión de Centro Democrático* party had been in government. Following Gómez Fortes and Cabeza Pérez (2013: 150), it was hypothesised that the presence of the PP in the Spanish Government might be a source of conflicts with the *Generalitat*. However, the longitudinal analysis proved that this hypothesis was wrong. The presence of a conservative government does not cause tensions with the Catalan institutions.

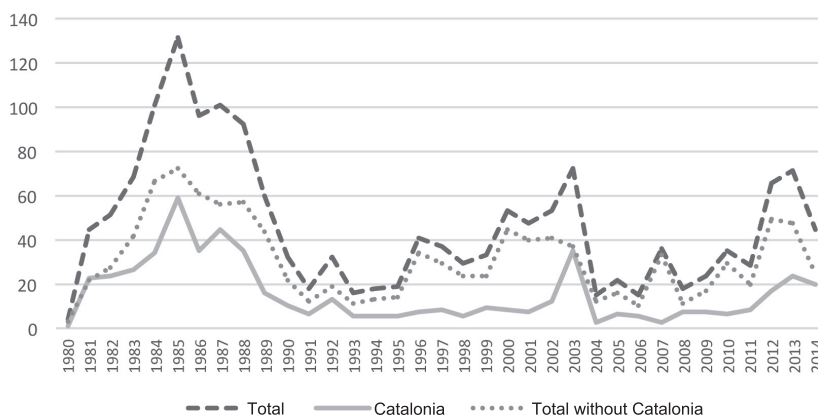
For example, the 1996-2004 period was relatively peaceful between the central Government and the *Generalitat* (Marcet, 2002: 69; Barberà, 2011). In the 1996 elections, the PP led by José María Aznar won by simple majority. As they did not have enough seats, this party's leaders initiated a round of meetings with the peripheral nationalist parties. After several meetings with *Convergència i Unió* (CiU)—led by Jordi Pujol at the time—an agreement was finally reached at Hotel Majestic in Barcelona on 28 April, 1996. In addition to the support of the 5 PNV and the 4 CC Members of Parliament (MPs), the 156 *Partido Popular* MPs had the support of the 16 CiU Members of Parliament. José María

Aznar was elected President in the first round of voting thanks to the Catalan nationalists in exchange for a series of measures, such as the improvement of the Port of Barcelona and the Barcelona airport (El Prat), the transfer of control of over 15% of the income tax to the autonomous regions and the replacement of the president of the PP in Catalonia (Alejo Vidal-Quadras) with Alberto Fernández Díaz.

As explained by one of the members of *Convergència* interviewed in Barcelona in November 2015, the instability in the relationship between the Spanish Government and the *Generalitat* decreased for some time as a result of these manoeuvres:

It is true that there was a time of relative harmony between the *Generalitat* and the Spanish Government. But it had to do with electoral calculations and with the PP's disposition towards negotiation in that period. But I very much doubt that this could happen again now.

After four years of mutual support, this alliance turned out to be lethal for the Catalan group. According to the 'big fish eats the small fish' principle seen in multi-level coalitions,

**GRAPH 3.** *Historical developments in intergovernmental conflicts*

Source: Spanish Ministry of Finance (MINHAP) (2015).

tion environments (Font, 1999: 145), the dependence of the CiU on the PP meant that the reform of the Catalan statute had to be postponed and their claims regarding financing were reduced. As CiU became assimilated to the centralist policies of the PP, they lost ten seats in the Catalan government in 1999.

### Absolute majority in the Spanish government

The second hypothesis stressed the importance of absolute majority in the Spanish Parliament in order to account for the tense phases between the Spanish Government and the *Generalitat*. According to the thesis put forward by Máiz *et al.* (2010: 63), the analysis of statistical series confirmed that there was a significant correlation between these two phenomena. This is clearly indicative of the strong role played by the Spanish Parliament as a body regulating tensions between the centre and the periphery. Despite the existing intergovernmental mechanisms of communication, the Parliament remains the major institution to negotiate support. The Catalan case is particularly striking in this regard. Numerous episodes illustrate that the claims made by Catalan politicians

were blocked by the absolute majority of the PP and the PSOE, respectively. For example, the absolute majority obtained by the PSOE under the leadership of Felipe González in 1982, 1986 and 1989 protected its government from the pressure exercised by nationalist parties, and this enabled them to adopt re-centralising measures. The best illustration of this phenomenon is the adoption of the Public General Act of Parliament to harmonise the process of the autonomous regions (known by its initials in Spanish as 'LOAPA'). The LOAPA was approved on 30 July, 1982 through a pact between PSOE and Unión de Centro Democrático (UCD) in order to align the jurisdictional authority of the standard autonomous regions with that of the Basque Country, Catalonia and Galicia. After CiU and the PNV decided to challenge the LOAPA in August 1983, the Constitutional Court rendered 14 of its 38 articles invalid. A watered-down version of the original law was finally passed on 14 October, 1983. The same process took place in the periods when the PP had absolute majority, as exemplified in the rejection by PP Members of Parliament of the tax arrangement proposal made by Catalan parties from 2011 onwards (Vilà Carrera, 2014).

**TABLE 2.** Results: Estimation of parameters

	MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3	MODEL 4	MODEL 5	MODEL 6	MODEL 7
Parameters	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)	Estimation ( $p$ -value)
Intercept	13.818 (0.00342) **	0.4798 (0.9029)	-3.985 (0.486150)	-3.707 (0.526587)	-3.707 (0.526587)	2.3229 (0.73259)	-1.6727 (0.8090)
X1	1.832 (0.73669)	7.8341 (0.0576)	9.271 (0.034261)*	9.678 (0.034697)*	9.678 (0.034697)*	6.6690 (0.15976)	15.4750 (0.0292)*
X2	-	20.9603 (6.89e-06) ***	18.984 (0.000111) ***	18.682 (0.000207) ***	18.682 (0.000207) ***	14.4519 (0.00729)**	12.8061 (0.0142)*
X3	-	-	5.723 (0.285077)	7.598 (0.292792)	7.598 (0.292792)	12.1000 (0.11471)	21.1264 (0.0239)*
X4	-	-	-	-2.397 (0.690279)	-2.397 (0.690279)	-2.1958 (0.70687)	-4.9819 (0.3960)
X5	-	-	-	-	NULL' (NULL')	NULL' (NULL')	NULL' (NULL')
X6	-	-	-	-	-	-0.6158 0.11728	-0.3571 (0.3725)
X7	-	-	-	-	-	-	-1.3269 (0.0908)
Number of observations	31	31	31	31	31	31	31
F statistic	0.1152 (0.7367)	15.3 (3.239e-05)	10.66 (8.447e-05)	7.79 (0.0002886)	7.79 (0.0002886)	7.149 (0.0002829)	6.977 (0.00022)
R <sup>2</sup>	0.003958	0.5221	0.5423	0.5451	0.5451	0.5885	0.6356

Note: \*\*\* means statistically significant at 5%.

Source: Developed by the authors.

The interpretation of Catalan nationalists suggests that Spanish and Catalan political elites have a different *habitus*, as emphasised by one of the experts interviewed in Barcelona (November 2015):

Ultimately, there is a certain consistency among Spanish Members of Parliament. They believe in a single State with special regions. Although the PSOE has a more flexible discourse regarding Catalonia (to a large extent due to the number of votes gained on this account), I see a great uniformity [...].

However, the isolation of the largest political group in Parliament as opposed to all the rest seems to go beyond the ideological opposition between centre and periphery. As emphasised in the project entitled 'What do MPs do' (2014) (*Qué hacen los Diputados*) in their account of parliamentary activities, between 13 December, 2011 and 9 April, 2014

(tenth term), the most disadvantaged political groups in terms of defending their proposals were the socialist group (PSOE, 30 proposals refused), the Catalan group (CiU, 14 proposals rejected), and the left-wing coalition (13 proposals rejected). To sum up, unlimited majority rule is detrimental to all of the opposition, regardless of political colour.

### Presence of a nationalist party in power in Catalonia

Base on the studies conducted by De Winter (1998, 204-246), it was assumed that the regional parliaments governed by peripheral nationalist parties were more prone to challenge the decisions of the central government to protect their interests. The Catalan case confirms this analysis. As expected, the presence of a peripheral nationalist party at the head of the *Generalitat* had a major influence on conflict levels over time.

Historically speaking, it is undeniable that the two autonomous communities led by strong nationalist parties such as CiU and PNV were the most prone to confronting the central government. In the case of Catalonia, CiU remained in power in the *Generalitat* from 1979 (when the Catalan government was reinstated) until 2003 (when the PSC—socialist party of Catalonia—won the election), and from 2010 until 2015<sup>4</sup>. Over these years, CiU left its mark on intergovernmental relationships in Spain. This party was willing to negotiate improvements for the autonomy of Catalonia, but adamantly prevented any reduction in its jurisdictional authority (Elias and Tronconi, 2011: 505). In contrast, during the years of the three-party government led by Pasqual Maragall (PSC), there was a decrease in the number of legal challenges between the governments<sup>5</sup>. This difference was made apparent in the dialectic adopted by the actors interviewed in Barcelona, when they defined their relationship with Spanish politics. While certain members of *Convergència* insisted on the ‘constraining’ role the *Generalitat* played *vis-à-vis* ‘Spain’, the members of the PSC preferred to stress their role as a ‘bridge’ for a ‘strong Catalonia within a strong Spain’ (Barcelona, November 2015).

The issue is whether the negotiating ability of CiU remained after its collapse at the end of the period being studied in 2014. At present, the liberal wing of this coalition (CDC) seems to have opted for a pro-independence discourse, whereas the Christian

democrat wing (UDC) has preferred to continue with its mediating policy with the central Government. This internal dispute proves the progressive shift of political catalanism towards the sovereign right to act autonomously since 2012 (Gillespie, 2015: 1). After facilitating the victory of the PSOE in 1993, 2004, 2008 and the victory of the PP in 1996 and 2000, at the end of this study CiU was at a complex ideological crossroads.

### Level of regional financing compared to the Spanish average

The economic differences between the different members of a federation are usually sources of tension. In Germany, despite the nominal financing system, the wealthier *länder* regularly request minimising territorial solidarity with the other regions (Auel, 2014: 422). This study seeks to demonstrate that there is a significant correlation between the periods when the financing of Catalonia has decreased below the regional average (that is, almost every year since 1986) and the periods of heightened tensions between the *Generalitat* and the Spanish Government.

In Catalonia, a change in the formula applied to regional financing has been claimed by parties in power for a long time. Unlike the Basque Country and Navarre, Catalonia belongs to the general regime. Therefore, its income largely depends on the transfers from the MINHAP (León, 2009: 57). As remarked by an expert from the United States who was interviewed in this study (Bloomington, December 2015): ‘In this context, asymmetry is a very strong drive for mobilisation’. In other words, the tax argument once again confirms the dynamic of ‘multiple ethno-territorial concurrence’ identified by Moreno (1997: 65): as autonomous regional governments have different institutional resources, they fight to come closer to the most advanced statute (in this case, the special regime applied in the Basque Country and Navarre).

<sup>4</sup> In 1977 CiU did not yet exist. A coalition called *Pacte Democràtic de Catalunya* ran for election, which consisted of four parties: *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), *Esquerra Democràtica de Catalunya*, *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* and *Front Nacional de Catalunya*. The CiU coalition, which included CDC (liberals) and UDC (Christian Democrats) (*Unió Democràtica de Catalunya*) only ran for election as such between 1979 and 2015.

<sup>5</sup> However, it must not be forgotten that there were seven initial appeals against the new statute in Catalonia in 2006 (Keating and Wilson, 2009: 536).

However, the claims made by CiU (and ERC) to change the tax distribution system have not always been so intense. In 1977, Catalan voters massively supported State-wide parties, leaving aside the emerging nationalist parties. Besides, the risk involved in having a separate tax system in the period of industrial restructuring did not favour Catalan political unity to put pressure on the government led by Suárez. Ultimately, the federalism posed by Ramón Trías Fargas was in the minority, in contrast with the pragmatic approach of Jordi Pujol and Miquel Roca, who preferred ensuring the financial support of the central Spanish Government (Sobrequés i Callicó and Riera i Viader, 1980).

[In the period of transition to democracy] the debate on the financial arrangement for Catalonia was postponed. Since the 1980s CiU preferred focusing on the share of income tax and VAT to be obtained: 15% in 1982, 30% in 1996, 50% in 2009, etc. The arrangement has had ups and downs in the political manifestos of CiU, but it has always been implicitly included (Statement made by a high-level official of the *Generalitat* interviewed in Barcelona in November 2015).

The conflict between the Spanish central Government and the Catalan periphery about the financing system currently seems to have stalled for two main reasons. On the one hand, the CiU governments have denounced the difference between the system applied in Catalonia and that applied in the Basque Country and Navarre. The effects of the economic crisis in 2008 have caused an increased demand in this regard, as drastic cuts have been imposed on the budget of the *Generalitat*, and the tax deficit has been equated with a despoilment of the region. On the other hand, the various Spanish Governments have rejected this change because it would come at a substantial cost to State coffers, and to prevent the risk that other rich autonomous regions ask to have tax solidarity reduced (De la Fuente, 2012).

### **Disparity between the parties in the Generalitat and in the Spanish Government**

The disparity between the regional and State governments is usually deemed as a factor that increases the level of conflict. However, both the scientific literature and the data collected in this analysis provide a much more nuanced view (Stefuriuc, 2009: 93). In fact, there is no clear link between the two, and other parameters need to be taken into account, such as the nature of the parties in government, and their respective strategies. As an example, the only period when there was a coincidence between the parties in the central government and in the Catalan government was from 2003 and 2010. A coalition led by the PSC won the Catalan election, whereas the PSOE of José Luis Rodríguez Zapatero governed Spain. While it is true that there were fewer conflicts during this period, it was not free from tensions, due to the so-called 'pro-independence tendencies' of the Catalan government at the time, denounced by the more centralist sectors of the PSOE (Bono, 2015).

It should not be ignored that the three-party government in Catalonia created by the *Pacto del Tinell* had several partners: the PSC (42 seats), *Iniciativa per Catalunya-Verds* (9 seats) and ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) (23 seats). This alliance was repeated in 2006, but from the very beginning ERC placed the PSC under pressure. As stated by one of the experts interviewed in Barcelona (November 2015):

The fast approval of the new [Catalan] statute in 2006 cannot be understood without the support from *Esquerra*. When they became partners of the PSC in 2003, *Esquerra Republicana* became a party in government after nearly 20 years outside the *Generalitat*... But all of this had a very clear objective: adopt a new statute at any cost.

In other words, ERC acted as a single-issue party during this period, and prioritised

the objective of achieving a new political structure for Catalonia above other issues (Muro, 2009: 453; Culla, 2013). But when the Catalan Parliament rejected the new proposed statute, ERC encouraged the resignation by Pasqual Maragall of his own councillors. Although an alliance was formed again within the following months, this maximalist approach prevented greater consistency with Spain-wide PSOE. Following the research by Bolleyer (2011), internal party policies may also make it difficult for the governments of the different territories to act in alignment. The fact that two parties belong to the same political family does not ensure full agreement:

The PSC is not the Catalan version of the Socialist Party of Andalusia. It has a greater level of independence from the PSOE, but it is also true that it has never been able to exert very strong pressure on the PSOE. I mean that it is not a very visible case of institutional connection... and this leads to some conflicts (Expert interviewed in Madrid in October 2015).

The PSC resulted from the coalition of three parties (*Partit Socialista de Catalunya-Congrés*, *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* and *Federación Catalana del PSOE*). While it is associated to PSOE, it has always had a high degree of autonomy. In fact, it is often said that there are two opposing trends within it: a Catalanist one and a federalist one (Colomé, 1989). This internal contradiction was made apparent in January 2014, when three of the Catalan socialist MPs broke party discipline by voting in support of the proposal of a referendum made by CiU and ERC (*La Vanguardia*, 2014)<sup>6</sup>. There-

fore the territorial cleavage between the PSOE and the PSC must be taken into account.

## CONCLUSION

This analysis has focused on the intergovernmental tensions between Spain and Catalonia between 1984 and 2014. The conflict levels between the Spanish Government and the *Generalitat* were calculated through the number of legal challenges between them brought before the Constitutional Court. This variable was cross-referenced with several parliamentary and electoral factors, which were subsequently discussed by a panel of 30 key informants.

This study shows that Catalonia is the region where most conflicts have emerged with the central government, in particular in the areas of agriculture, economy and energy. The historical dynamics are articulated through three tension cycles. Additionally, inferential statistics reveal that the periods when a given party had absolute majority in the Spanish Government, the presence of a peripheral nationalist party at the head of the Catalan Government and the financing problems of the *Generalitat* tend to increase the number of intergovernmental conflicts with the central government.

These quantitative data are consistent with the qualitative information obtained in the interviews. These interviews moreover suggest not falling into the trap of essentialism. It is true that the ideological variable is essential in order to understand the confrontation between Spanish and Catalan political elites, since the grounds for their antagonism is the belief that Spain is a nation-State or a multi-nation State. But these disputes are also largely based on rational calculations (the

<sup>6</sup> This crisis was yet another example of how party discipline was broken, as had been the case on 26 February, 2013 in the Spanish Parliament when, for the first time since 1977, the members of the PSC decided to support the resolution on the right to decide proposed by CiU. In so doing, they disassociated themselves

from the position held by the PSOE (*La Vanguardia*, 2013).

breach of the Majestic agreement, the rejection of the tax arrangement, for example), based on party logic or on the protection of resources. This study seems to suggest that by changing some parameters, such as the mechanism of bilateral representation between *Generalitat* and the Spanish Government, and the financing model of Catalonia, conflict levels could be reduced in the future. Therefore, from the three possible solutions to the current conflict (status quo, new federal-type arrangement for Catalonia or secession), the second is not the least likely.

Finally, this study faces certain limitations. First, the use of a single proxy to understand the complexity of intergovernmental conflicts is subject to criticism. The number of judicial disputes between the Spanish Government and the *Generalitat* does not say much about the political importance of each litigation. As there is no natural method to measure this phenomenon, it was decided not to weigh the gross data; semi-structured interviews were inserted instead in order to make numerical results more consistent. Second, further in-depth research needs to be conducted both in Spain and worldwide to compare the different entities that are part of a federation. This is why the present study should be considered as a first step towards refining the understanding of intergovernmental relations in Spain.

## BIBLIOGRAPHY

- Agranoff, Robert and Ramos Gallarín, Juan A. (1997). "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". *Publius*, 27(4): 1-38.
- Aja, Eliseo and Colino, César (2014). "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444-467.
- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, Enoch (1985). "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14: 155-176.
- Álvarez Junco, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier; Colino, César; García Morales, María J. and Parrado, Salvador (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Auel, Katrin (2014). "Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts". *Comparative European Politics*, 12(4-5): 422-443.
- Barberà, Oscar (2011). *Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: El caso de Unió Democràtica de Catalunya (1978-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bednar, Jenna; Eskridge, William and Ferejohn, John (2001). "A Political Theory of Federalism". In: Ferejohn, J.; Rakove, J. and Riley, J. (eds.). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bono, José (2015). *Diario de un ministro*. Madrid: Planeta.
- Cámara Villar, Gregorio (2004). "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1: 197-240.
- Colino, César (2013). "Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model". In: López Basaguren, A. and Escajedo San Epifanio, L. (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomé, Gabriel (1989). *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Colomer, Josep (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism". *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Culla, Joan (2013). *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012*. Barcelona: La Campana.
- El Mundo* (2012). "A qué aspira Cataluña con el 'Pacto Fiscal'", consulted on 20 September.
- El País* (2010). "Somos una nación", consulted on 4 July.



- El País* (2014). "1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N", consulted on 10 November.
- Elias, Anwen and Tronconi, Filippo (2011). "From Protest to Power: Autonomist Parties in Government". *Party Politics*, 17(4): 505-524.
- Font, Joan (1999). "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 145-176.
- Fuente, Ángel de la (2012). "Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concertado". Working Paper del Instituto de Análisis Económico. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- García Morales, María J.; Montilla Martos, José A. y Arbós Marín, Xavier (eds.) (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, Nuno; Gili, Marian and Gómez Pomar, Fernando (2012). "Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court". *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4): 795-826.
- Garoupa, Nuno; Gómez Pomar, Fernando and Grembi, Verónica (2013). "Judging Politically: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court". *Journal of Law, Economics and Organization*, 29(3): 513-534.
- Gillespie, Richard (2015). "Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism". In Gillespie, R. and Gray, C. (eds.). *Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country*. London: Routledge.
- Gómez Fortes, Braulio and Cabeza Pérez, Laura (2013). "Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party". En: Dandoy, R. and Schakel, A. (eds.). *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. London: Palgrave-McMillan.
- Gras, J. A. (1996). *Métodos y técnicas avanzadas de análisis de datos en ciencias del comportamiento*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Grau i Creus, Mireia (2000). "Spain: Incomplete Federalism". In: Wachendorfer-Schmidt, U. (ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Guibernau, Mònica (2004). *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*. London: Routledge.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). *Cifras de Población y Censos Demográficos*. Available at: [http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp\\_resultados.htm](http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm), consulted on June 28, 2016.
- Kamen, Henry (2014). *España y Cataluña: historia de una pasión*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Keating, Michael and Wilson, Alex (2009). "Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain". *West European Politics*, 32(3): 536-558.
- La Vanguardia* (2012). "Unas 600.000 personas en la manifestación independentista", consulted on 17 September.
- La Vanguardia* (2013). "El PSC rompe la disciplina de voto por primera vez al apoyar el derecho a decidir", consulted on 26 February.
- La Vanguardia* (2014). "El Parlament aprueba llevar la consulta al Congreso con la fractura del PSC", consulted on 16 January.
- León, Sandra (2009). "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 57-87.
- León, Sandra and Ferrín Pereira, Mónica (2011). "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain". *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- López Nieto, Lourdes (ed.) (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco and Azpitarte, Miguel (2010). "The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82.
- Marcet, Joan (2002). "Convergència i Unió: de CDC a la Federació". *Debat Nacionalista*, 35: 69-72.
- Martí, David (2013). "The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?". *Regional and Federal Studies*, 23(4): 507-516.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Available at: <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/>

- centro\_de\_publicaciones\_de\_la\_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad\_Estado-CCAA/1\_trimestre\_2014.pdf, consulted on June 28, 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Available at: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>, consulted on June 28, 2016.
- Ministerio del Interior (2015). *Resultados electorales*. Available at: <http://www.infoelectoral.interior.es/>, consulted on June 28, 2016.
- Moraski, Bryon and Shipan, Charles (1999). "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices". *American Journal of Political Science*, 43(4): 1069-1095.
- Moreno, Luis (1997). "Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain". *Publius*, 27(4): 65-84.
- Moreno, Luis (2001). *The Federalization of Spain*. London: Routledge.
- Muro, Diego (2009). "Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain". *South European Society and Politics*, 14(4): 453-468.
- Parker, Jeffrey (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon: Routledge.
- Preston, Paul (2006). *The Spanish Civil War: Reaction, Revolution and Revenge*. London: Harper Perennial.
- Qué Hacen los Diputados [Blog] (2014). *El Gobierno rechaza sistemáticamente cada propuesta de ley de la oposición*. Available at: <http://blog.quehacenosdiputados.net/>, consulted on June 28, 2016.
- R Foundation (2015). *R Project for Statistical Computing*. Available at: <https://www.r-project.org/>, consulted on June 28, 2016.
- Roller, Elisa (2002). "Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?". *West European Politics*, 25(4): 69-92.
- Ruiz Almendral, Violeta (2002). "Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities". *European Taxation (IBFD)*, 42(11): 467-475.
- Sala, Gemma (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University, PhD.
- Sobrequés i Callicó, Jaume and Riera i Viader, Sebastià (1980). *L'estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'estatut d'autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Stefuriuc, Irina (2009). "Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence". *Party Politics*, 15(1): 93-115.
- Vázquez Docampo, Ramón and López-Muñiz de Mendizábal, Blanca (1994). "MAP LEXTER: sistema de bases de datos jurídicas integradas sobre administraciones territoriales". *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, 5: 765-774.
- Vilà Carrera, Xavier (2014). "The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?". *World Affairs*, January/February.
- Voigt, Stefan and Salzberger, Eli (2002). "Choosing not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers". *Kyklos*, 55(2): 289-310.
- Winter, Lieven de (1998). "Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties". In: Winter, L. de and Türsan, H. (eds.). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

**RECEPTION:** January 14, 2016

**REVIEW:** June 3, 2016

**ACCEPTANCE:** September 22, 2016

# Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña

*Inter-Governmental Conflicts between Spain and Catalonia*

**Jean-Baptiste Harguindéguy, Emilio Rodríguez-López y Almudena Sánchez**

## Palabras clave

Comunidades Autónomas  
 • Conflicto  
 • Financiación  
 • Poder ejecutivo  
 • Relaciones intergubernamentales

## Key words

Autonomous Communities  
 • Conflict  
 • Funding  
 • Executive Branch  
 • Inter-governmental Relations

## Resumen

Este artículo se centra en las tensiones entre los Gobiernos de Cataluña y de España, usando como proxy el número de impugnaciones anuales entre estos dos entes ante el Tribunal Constitucional entre 1984 y 2014. Por una parte, las estadísticas descriptivas demuestran que Cataluña es la región más conflictiva del Estado. Por otra parte, las estadísticas inferenciales indican que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un gobierno nacionalista en Cataluña y los problemas de financiación del Gobierno catalán tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno español.

## Abstract

This paper focuses on tensions between the governments of Catalonia and Spain, using as a proxy the number of instances of litigations per year between these two bodies brought before the Constitutional Court between 1984 and 2014. On the one hand, descriptive statistics demonstrate that Catalonia is the most conflictive region in Spain. On the other hand, inferential statistics indicate that periods of absolute majority in the Spanish Parliament, the presence of a nationalist government in Catalonia, and funding problems of the Catalan Government tend to increase the number of inter-governmental conflicts with the Spanish Government.

## Cómo citar

Harguindéguy, Jean-Baptiste; Rodríguez-López, Emilio y Sánchez, Almudena (2017). «Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.79>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Jean-Baptiste Harguindéguy:** Universidad Pablo de Olavide | [jbhar@upo.es](mailto:jbhar@upo.es)

**Emilio Rodríguez-López:** Universidad Pablo de Olavide | [erodlop@upo.es](mailto:erodlop@upo.es)

**Almudena Sánchez:** Universidad Pablo de Olavide | [almudenasanchez0312@gmail.com](mailto:almudenasanchez0312@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión fundamental de los sistemas federales. Estas relaciones pueden generar conflictos entre distintos niveles de gobierno debido a la división de las competencias entre ellos (Bolleyer, 2009; Parker, 2015). España no escapa a este fenómeno. No obstante, en España el Gobierno catalán (Generalitat) copa más de un tercio de los conflictos entre Gobierno central y gobiernos autonómicos. Este fenómeno no deja de sorprender cuarenta años después del lanzamiento del «Estado autonómico», ya que se podría esperar que las relaciones intergubernamentales se hubieran apaciguado con el tiempo. Sin embargo, no ha sido así. Por ello, este artículo pretende dar a conocer el perfil de esta relación conflictiva, así como los factores que motivan estas dinámicas. En este sentido, pretende analizar un objeto clásico de la ciencia política española desde una nueva perspectiva.

Esta investigación se centra en la evolución y los factores de los conflictos entre los Gobiernos de España y de Cataluña de 1984 —fecha de aparición de las primeras estadísticas autonómicas y final de la fase de preautonomía— hasta 2014, a través de un diseño de investigación mixto. Por una parte, se analizó el volumen de impugnaciones anuales entre Gobierno central y Generalitat ante el Tribunal Constitucional. Se cruzó este dato con otros factores para identificar estadísticamente las variables que influían significativamente sobre el auge de los conflictos entre España y Cataluña. Por otra parte, se recopilaron los

testimonios de 30 actores implicados en el campo de las relaciones intergubernamentales a través de entrevistas semiestructuradas.

Este estudio se divide en cinco secciones. La primera repasa la literatura científica producida hasta ahora en este campo. La segunda contextualiza la evolución histórica de las tensiones entre España y Cataluña. La tercera sección presenta el diseño de la investigación. La cuarta da constancia de los resultados estadísticos descriptivos e inferenciales. Finalmente, se discute estos resultados antes de concluir el artículo.

## LA LITERATURA SOBRE CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES

Existen numerosos estudios sobre las relaciones intergubernamentales en España. Tal y como han recalcado varios autores, en este campo predominan las relaciones «verticales» entre el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos (Agranoff y Ramos Gallarín, 1997: 1) frente a las relaciones «horizontales» cuasi inexistentes entre comunidades autónomas (Arbós *et al.*, 2009). La otra peculiaridad de este campo es la inexistencia de un Senado propiamente federal (Roller, 2002: 69), lo que ha provocado la creación de una serie de instrumentos administrativos propios de los federalismos ejecutivos como los convenios de colaboración, las conferencias sectoriales —incluida la de presidentes— y las comisiones bilaterales (León y Ferrín Pereira, 2011: 513). Empero, la débil institucionalización de estas herramientas ha favorecido la supervivencia de mecanismos informales de regulación territorial como los acuerdos intergubernamentales dentro de los partidos, una cierta bilateralidad o la imposición unilateral de normativas por parte del Gobierno central (Colino, 2013: 111; Aja y Colino, 2014: 444).

Sin desmerecer las aportaciones de estas investigaciones, la mayor parte de ellas han analizado este fenómeno desde un punto de vista jurídico (Albertí Rovira, 1985: 155; Cáma-

<sup>1</sup> Esta investigación forma parte del proyecto «ITT-Spain, indicador de tensiones territoriales (1978-2014)». Ha sido financiada por la Ayuda 2014 a Investigadores, Innovadores y Creadores proporcionada por la Fundación BBVA, y la Ayuda del Plan Propio a Líneas Emergentes 2014 de la Universidad Pablo de Olavide. Los autores quieren agradecer los comentarios de Jesús Ramos Prieto, César Colino, Salvador Parrado, Sandra León, José Álvarez Junco, Lourdes Nieto, Robert Agranoff, Joan Subirats, Jaume López, Eliseo Aja, Xavier Arbós y Luis Moreno, así como de los agentes del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

ra Villar, 2004: 197; García Morales *et al.*, 2006). Con todo, el análisis descriptivo de los conflictos intergubernamentales no es suficiente; por lo cual es necesario reintroducir una perspectiva sociológica que permita captar las dinámicas a la obra. De la misma forma, la cuasi totalidad de estos estudios ha sido cualitativa. El análisis del discurso, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas han sido las herramientas más utilizadas para conseguir datos (López Nieto, 2006; Arbós *et al.*, 2009). Esta aproximación ideográfica ha permitido recabar información valiosa, pero ganaría en ser contrastada con una aproximación más cuantitativa.

Desde esta perspectiva, las investigaciones recientes sobre el papel de los tribunales constitucionales en los regímenes federales constituyen una línea prometedora. Los estudios sobre la politización del comportamiento del Tribunal Constitucional (Moraski y Shipan, 1999: 1069; Garoupa *et al.*, 2012: 795; 2013: 513) han proporcionado elementos de reflexión de innegable interés sobre los conflictos intergubernamentales al demostrar que las decisiones de los tribunales solían alinearse con los intereses del gobierno de turno. El uso estratégico de los tribunales constitucionales por parte de los gobiernos ha permitido también poner de relieve las motivaciones de las impugnaciones, como la identidad de los jueces o los pleitos ganados anteriormente, para poder maximizar la posibilidad de ganar los pleitos interpuestos (Bednar *et al.*, 2001; Voigt y Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). El presente estudio pretende completar esta visión de la elección racional al plantear que el comportamiento de los gobiernos ante el Tribunal Constitucional se debe también a configuraciones parlamentarias y electorales.

## **ESPAÑA Y CATALUÑA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA**

### **Un conflicto territorial antiguo**

Las relaciones político-administrativas tortuosas que unen a estas dos entidades se re-

montan al menos al 11 de septiembre de 1714, cuando Barcelona cayó ante el asedio de las tropas de Felipe V. Siguiendo el modelo francés, los Borbones intentaron dotar a España de una administración homogénea y centralizada. Para llevar a cabo este proceso, se adoptó el Decreto de Nueva Planta en 1716. Bajo el impulso del Consejo de Castilla, dicho decreto puso fin a las instituciones representativas catalanas, modificó la estructura impositiva e impuso el castellano como idioma administrativo. Más adelante, la proclamación del Estado catalán el 5 de marzo de 1873 por los movimientos independentistas acabó en un baño de sangre el 7 del mismo mes (Álvarez Junco, 2001).

El reconocimiento por parte de los conservadores españoles de una cierta autonomía administrativa en Cataluña llegó el 6 de abril de 1914 con la creación de la Mancomunidad bajo la presidencia de Prat de la Riba. Este órgano reunía por primera vez las cuatro provincias catalanas en una suerte de gobierno regional. Sin embargo, aunque tuviera competencias en ciertos ámbitos como la educación, el fomento, la sanidad o la agricultura, este organismo carecía de potestad legislativa. Aun así, la Mancomunidad permitió promover un referéndum sobre la creación de un estatuto propio aprobado masivamente por el 98% de los electores llamados a las urnas el 24 de febrero de 1919. Pero el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923 puso fin al proceso estatutario (Kamen, 2014).

De nuevo, en 1931, la llegada de la República permitió relanzar el movimiento descentralizador. Se adoptó el Estatuto de Nuria en 1931 y un referéndum popular aprobó el texto con un 99% de votos a favor. A pesar de una fuerte oposición y de numerosas modificaciones (de los conceptos de soberanía y de Estado autónomo en particular), el estatuto recibió el respaldo de las Cortes españolas en septiembre. Había nacido el Estado integral bajo el impulso político de Manuel Azaña. Pero esta dinámica fue truncada por la irrupción de la guerra

y el establecimiento de la dictadura franquista (Preston, 2006).

### **Las tensiones intergubernamentales en la era democrática**

El fin del franquismo permitió restablecer las instituciones de autogobierno en Cataluña y en 1979 se aprobó el Estatuto de Sau por referéndum popular (con un 88% de votos a favor) y en las Cortes (Guibernau, 2004). El catalanismo moderado de centro-derecha se impuso bajo la batuta de Jordi Pujol al negociar mejoras incrementales para Cataluña sin poner en duda la unidad de España. Pero la reforma del estatuto catalán de 2003 volvió a levantar ampollas. A pesar de su aprobación por el Parlamento de Cataluña, por referéndum y por el Congreso de Diputados, el texto fue impugnado por el Partido Popular después de su entrada en vigor el 18 de junio de 2006. El Tribunal Constitucional hizo pública su sentencia el 28 de junio de 2010 al declarar varios artículos inconstitucionales; en particular los que definían a Cataluña como una nación, los que proponían un nuevo modelo de financiación autonómica y los que pretendían instaurar una relación bilateral directa entre el Gobierno central y la Generalitat. Esta decisión provocó numerosas manifestaciones como, por ejemplo, el acto organizado por el Òmnium Cultural el 10 de julio de 2010 bajo el lema «Somos una nación, nosotros decidimos» (*El País*, 2010).

Ante esta negativa, en julio de 2010 el Parlamento de Cataluña volvió a proponer un nuevo «pacto fiscal» para equiparar los poderes fiscales de la Generalitat con los del concierto vasco-navarro. Pero el encuentro con el presidente conservador Mariano Rajoy en septiembre de 2012 dejó claro que el Gobierno central no estaba dispuesto a negociar (*El Mundo*, 2012). Durante el año 2012, algunos consistorios catalanes se declararon libres de abandonar la legislación española en cuanto así lo expresase la Generalitat. Este movimiento de descontento acabó cuajando el 11

de septiembre de 2012 —Día de Cataluña que celebra la caída de Barcelona de 1714— durante la manifestación liderada por la asociación Asamblea Nacional de Cataluña bajo el lema «Cataluña, nuevo Estado de Europa». Esta manifestación fue considerada como la más multitudinaria de la historia de esta comunidad y llevó a los partidos nacionalistas del Parlamento de Cataluña a pedir la organización de un referéndum sobre la autodeterminación en diciembre de 2013 siguiendo el ejemplo escocés (*La Vanguardia*, 2012).

El 23 de enero de 2013, las principales fuerzas políticas catalanas adoptaron una declaración que les otorgaba el derecho a decidir de forma soberana. Como en ocasiones anteriores, el Tribunal Constitucional declaró el texto nulo. Con la efervescencia de la cadena humana organizada por la Asamblea Nacional Catalana el 11 de septiembre de 2013 de Vinaroz hasta Le Perthus, el Ejecutivo catalán se puso en marcha para organizar un referéndum. Nuevamente, esta decisión se enfrentó al rechazo rotundo del Gobierno de España. Después de un periodo de negociaciones, los partidos mayoritarios en Cataluña acordaron abandonar la apelación «referéndum» por la de «proceso participativo». Dicho proceso fue llevado a cabo el 9 de noviembre de 2014 en torno a dos preguntas: «¿Quiere que Cataluña sea un Estado? En caso afirmativo, ¿quiere que este Estado sea independiente?». La querrela judicial por desobediencia dirigida por la abogacía del Estado contra los organizadores del proceso, así como la sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de junio de 2015, no dejan lugar a dudas: la relación entre el Gobierno de España y la Generalitat está pasando por un mal momento (*El País*, 2014).

## **ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO**

### **Una metodología mixta**

Esta investigación ha sido realizada entre marzo de 2015 y enero de 2016. Se basa en

un diseño mixto. La parte cuantitativa se sustenta en la base de datos MAP-LEXTER creada por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de España (MINHAP) en colaboración con el Tribunal Constitucional y el Boletín Oficial del Estado (Vázquez Docampo y López-Muñiz de Mendizábal, 1994: 765). Esta base incluye todas las impugnaciones realizadas entre el Gobierno de España y las administraciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional entre 1980 y la actualidad. Estos datos fueron procesados a través de un modelo estadístico de regresión con el paquete *R Project for Statistical Computing Software v.3.2.2. for Windows* (R Foundation, 2015) para conocer el impacto de varios factores sobre los litigios ante el Tribunal.

La parte cualitativa consistió en entrevistar a 30 informantes-clave en Madrid, Bilbao, Barcelona y Sevilla. Estas entrevistas duraron entre 35 minutos y una hora. Tres grupos fueron entrevistados: políticos de varios partidos (en particular los miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado), profesionales de la Administración Pública (altos funcionarios y jueces a nivel central y autonómico) y expertos (investigadores universitarios y periodistas). Las preguntas se centraron en la evolución de las relaciones intergubernamentales entre España y Cataluña, y en los factores que han afectado esta relación.

### **La formalización de la variable dependiente**

El concepto de tensiones intergubernamentales resulta difícil de formalizar. Abarca muchos elementos distintos, como las disputas entre dos gobiernos para gestionar infraestructuras portuarias, o la negociación del encaje institucional de una región dentro de un Estado más amplio. En España, la construcción del Estado de las autonomías ha influido sobre el modo de expresión de estos conflictos. El «federalismo no-institucional» (Colomer, 1998: 40) o «federalismo incompleto»

(Grau i Creus, 2000: 58) en España ha convertido el Tribunal Constitucional en un foro político central para resolver los conflictos entre gobiernos autonómicos y Gobierno central (Moreno, 2001; Aja, 2014).

El Tribunal Constitucional es el órgano judicial más importante en materia de justicia administrativa. Está regulado por las secciones 159 a 165 de la Constitución de 1978 y por la Ley Orgánica del 3 de octubre de 1979. A causa de la relativa inoperancia de los espacios alternativos como el Senado, las conferencias sectoriales o las comisiones bilaterales, los conflictos intergubernamentales han sido progresivamente «judicializados» (Ruiz Almendral, 2002: 467). Por estas razones, las impugnaciones ante el Tribunal pueden ser consideradas como un buen *proxy* de las tensiones intergubernamentales en España. De hecho, no es casual que el propio MINHAP (2014) use este indicador en sus informes sobre conflictividad entre Estado y comunidades autónomas.

Esta investigación toma como unidad de análisis todos los pleitos intergubernamentales anuales entre administraciones centrales y autonómicas (entendidas como ministerios, consejerías y agencias) tanto como demandantes como demandadas (formalizados como la variable independiente «Y»). Estos litigios intergubernamentales se dividen en dos grandes categorías. El primer tipo incluye los recursos de inconstitucionalidad y ocurre cuando una administración regional o estatal impugna una ley al sospechar que no cumple con los requisitos impuestos por la Constitución. El segundo tipo —los conflictos de competencia— se refiere a los casos de concurrencia entre administraciones para controlar un sector de políticas públicas.

### **Las variables independientes**

La formalización de las dinámicas de los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña pasó también por constituir un conjunto de variables independientes con sus hi-

pótesis respectivas. Una ronda previa de entrevistas sugirió que los factores más importantes a la hora de explicar el auge de la conflictividad tenían que ver con el liderazgo, los partidos, el modelo de financiación y la configuración de las mayorías parlamentarias. Su formalización se plasmó en las variables siguientes:

- *Presencia de un Gobierno conservador en España (X1)*: según algunas fuentes, el PP (Partido Popular) sería una fuerza política con una ideología mucho más centralista que la del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (Gómez Fortes y Cabeza Pérez, 2013: 150). Siguiendo este razonamiento, se postuló que la presencia del PP a la cabeza del Gobierno español podía incrementar el número de conflictos con el Gobierno de Cataluña. Esta variable fue construida en base a los datos electorales del Ministerio del Interior (2015) y fue codificada de la manera siguiente: «0 = PP» y «1 = PSOE». Dado que las elecciones generales no se suelen celebrar al comienzo del año civil, se consideró que el partido en el poder era el que había gobernado más tiempo durante el año.
- *Mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados (X2)*: según Máiz *et al.* (2010: 63), la presencia de un partido con mayoría absoluta en el Congreso sería una fuente de recentralización en España. Al no tener que negociar con los partidos minoritarios, el PP y el PSOE estarían libres de ataduras respecto a los partidos nacionalistas periféricos como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Convergència i Unió (CiU) o Coalición Canaria (CC), por citar algunos. En el caso de Cataluña esta configuración podría haber provocado el auge de los conflictos ante el Tribunal Constitucional como única vía de expresión de los intereses territoriales catalanes. Al igual que en el caso precedente, los datos del Ministerio del Interior fueron codificados como «1 = mayoría absoluta» y «0 = mayoría simple».
- *Presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña (X3)*: en base a los estudios de De Winter (1998: 204) se supuso que los Ejecutivos autonómicos gobernados por partidos nacionalistas periféricos eran los más proclives a impugnar las decisiones del Gobierno central para defender sus intereses. Es importante resaltar la diferencia conceptual entre nacionalismo periférico (portador de un mensaje independentista) y regionalismo (reivindicando el reconocimiento explícito de sus diferencias dentro del marco del Estado nación). Se consideró que CiU o Esquerra Republicana (ERC) (al igual que el PNV o CC) eran verdaderos partidos nacionalistas. En este caso los datos del Ministerio del Interior fueron divididos entre: «1 = ejecutivo nacionalista periférico» y «0 = ejecutivo no nacionalista periférico». En caso de gobiernos de coalición como el tripartito catalán se tomó en cuenta el color político del socio mayoritario, o sea el del PSOE de 2003 a 2010.
- *Nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española (X4)*: los niveles de financiación pública varían mucho de una región a otra. En función del sistema de financiación autonómica aplicado, ciertas regiones son infrafinanciadas mientras que otras son sobrefinanciadas respecto a la media. Siguiendo el ejemplo alemán descrito por Auel (2014: 422), se planteó que las regiones con déficit de financiación deberían ser más conflictivas que el resto con el objetivo de conseguir más recursos. Se aplicó esta máxima al caso catalán para observar si los periodos de infrafinanciación eran también los de mayor actividad conflictiva. Los datos sobre los presupuestos catalanes fueron recabados en el sitio web del MINHAP (2015) de 2014 hasta 2002. Para el resto de la serie histórica se acudió a la Biblioteca Central del Ministerio en Madrid. Los datos demográficos fueron sacados de la base de



datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2015). Los resultados fueron calculados en base a la media española para saber cuándo se recibía mayor o menor financiación (entre «0» y «1»).

- *Incongruencia partidista entre Generalitat y Gobierno central (X5)*: la congruencia entre partidos en el poder a nivel regional y estatal suele ser considerada como un aspecto que facilita las relaciones intergubernamentales en España (Aja y Colino, 2014: 444). Se supone que los partidos favorecen la resolución de los conflictos entre intereses centrales y periféricos por vía interna. De la misma manera, los momentos de incongruencia deberían fomentar los litigios. Como en los casos precedentes, una base de datos fue creada para verificar esta hipótesis en el caso catalán a partir de los resultados electorales recopilados por el Ministerio del Interior. Los casos de congruencia entre Generalitat y Gobierno central se codificaron como «1» y los casos de incongruencia como «0».
- *Variables de control*: la literatura sobre las estrategias de impugnación llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos y el

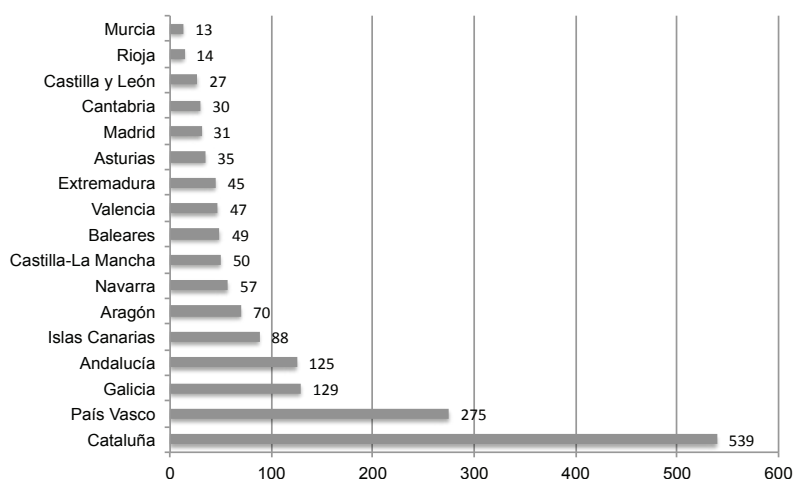
Gobierno central ante el Tribunal Constitucional deja suponer que estos actores siguen un proceso de aprendizaje (Bednar *et al.*, 2001; Voigt y Salzberger, 2002: 289; Sala, 2010). Con el fin de controlar el efecto del tiempo —y evitar un sesgo potencial de autoselección— se incluyeron dos variables de control. La primera se basa en la experiencia al poder de los Ejecutivos catalanes (calculada en función del número de años seguidos de un partido a la cabeza de la Generalitat, X6). La segunda toma en cuenta la experiencia de los Gobiernos centrales en España (calculada en función del número de años seguidos de un partido a la cabeza del Gobierno de España, X7).

## DINÁMICAS Y FACTORES DE LAS TENSIONES ENTRE ESPAÑA Y CATALUÑA

### El perfil de los conflictos intergubernamentales hispano-catalanes

La base de datos MAP-LEXTER incluye un total de 1.624 querellas entre Gobierno central y administraciones autonómicas desde el 1 de enero de 1980 hasta el 31 de diciembre

GRÁFICO 1. Conflictos intergubernamentales por comunidades



Fuente: MINHAP (2015).

**TABLA 1.** Perfil general de los litigios entre Gobierno central y Generalitat

		Número	Porcentaje
Tipo de querella	Recursos	196	36,4
	Conflictos	343	63,6
	Total	539	100
Demandante	Gobierno central	143	26,5
	Generalitat	396	73,5
	Total	539	100

Fuente: MINHAP (2015).

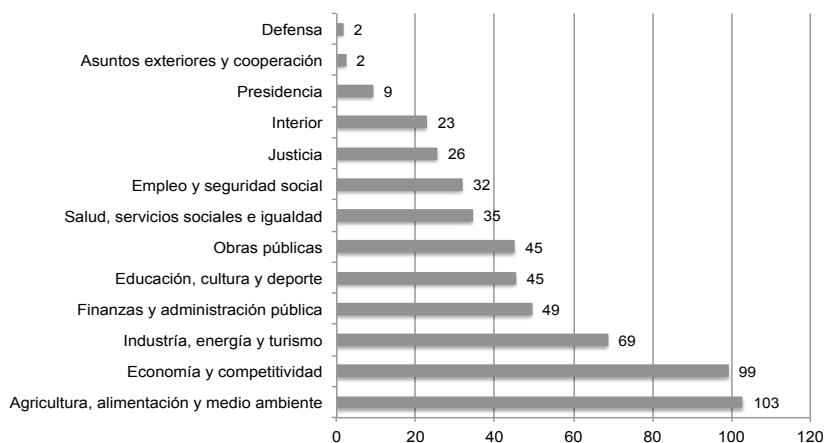
de 2014. Aunque no exista ninguna clasificación oficial, se puede afirmar *grosso modo* que existen tres grupos de autonomías en función de su grado de conflictividad. Primero se encuentran las regiones «pacíficas» (Murcia, La Rioja, las dos Castillas, Extremadura, Cantabria, Madrid, Asturias, Valencia, Baleares, Aragón, Navarra, Canarias), con un nivel inferior a las 100 impugnaciones. Luego se perfila un grupo intermedio «revoltoso» que supera los 100 litigios y que está integrado por el País Vasco (275), Andalucía (125) y Galicia (129). Finalmente —y a gran distancia— se encuentra Cataluña con 539 casos, es decir un 33,2% del total de las querellas (gráfico 1), lo que deja suponer que las autonomías de la vía lenta regulada por el artículo 143 de la Constitución suelen ser más leales al centro que las comunidades de la vía rápida (artículo 151)<sup>2</sup>.

Dichas querellas se dividen en recursos y conflictos. El perfil general de estos litigios

indica que los conflictos de competencia son los más frecuentes entre el Gobierno central y la Generalitat (63,6%), o lo que viene a ser lo mismo: ambos gobiernos luchan principalmente para hacerse con las competencias político-administrativas desde los principios del Estado autonómico. Se puede indicar también que el Gobierno catalán actúa como demandante en la inmensa mayoría de los casos (73,5%) al adoptar un papel proactivo en las relaciones intergubernamentales (tabla 1).

Los datos sobre el reparto de los conflictos por competencias demuestran que las competencias exclusivas del Gobierno central —como defensa o asuntos exteriores— no generan prácticamente ningún pleito. Las batallas jurídicas ocurren más bien en el campo de las competencias compartidas y/o exclusivas de las comunidades autónomas como la agricultura, la economía y la energía. Sobre este punto, es preciso insistir en la relativa indefinición del reparto de las competencias en España entre administraciones centrales y regionales. Como en otros Estados federales, el Gobierno central ha tendido a extender sus funciones en varias áreas competenciales transferidas como la economía (por ejemplo, la fijación de los horarios comerciales) y los derechos sociales (como la política de dependencia). En muchos casos, esta invasión competencial se justifica en base a los artículos constitucionales

<sup>2</sup> Es importante destacar que el Ejecutivo vasco decidió dejar de impugnar la mayoría de las decisiones provenientes de la Administración central a partir del principio de los años noventa. La razón proporcionada por uno de sus exdirigentes entrevistado en febrero de 2016 en Bilbao es la siguiente: «[...] llegó un momento en que el Gobierno vasco se hartó de perder en los tribunales. Viendo que el Tribunal Constitucional se había convertido en una especie de tercera cámara controlada por los dos grandes partidos, se decidió dejar de impugnar la mayoría de las decisiones que nos eran desfavorables».

**GRÁFICO 2.** Conflictos intergubernamentales por sectores

Fuente: MINHAP (2015).

149.1.1 y 149.1.13 y provoca un movimiento defensivo por parte de los Ejecutivos autonómicos<sup>3</sup>.

Finalmente, desde un punto de vista histórico, el número de conflictos oponiendo la Generalitat al Gobierno central entre 1980 y 2014 ha seguido una dinámica hierática basada en tres ciclos de tensión que culminaron en 1985, 2003 y 2013. En perspectiva comparada, se puede observar que la evolución de los conflictos que involucran a Cataluña es parecida a la del resto de las autonomías, aunque menos marcada entre los años 1993-2002 y 2004-2012 (gráfico 3).

### Los factores de tensión entre España y Cataluña

Para identificar dichos factores se buscó primero el mejor modelo estadístico para analizar esta relación de 1984 a 2014 considerando las variables independientes  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ ,  $X_4$  y  $X_5$  previamente mencionadas, así como las

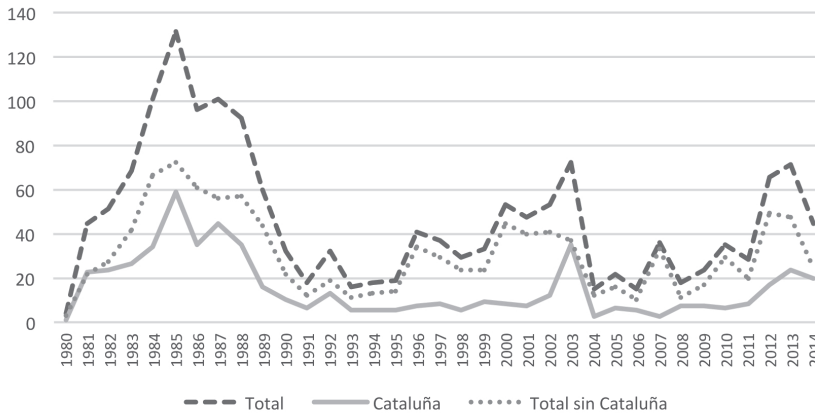
dos variables de control,  $X_6$  y  $X_7$ . Teniendo en cuenta la variable dependiente ( $Y$ ) y la base de datos longitudinales disponible —una única región estudiada entre los años 1984 y 2014—, el uso de un modelo de datos de panel quedó descartado (Gras, 1996). Considerando además la ausencia de autocorrelación confirmada por el test de Breusch-Godfrey (valor  $p < 0,000$ ), se aplicó un modelo de regresión utilizando la técnica de mínimos cuadrados ordinarios para la correspondiente estimación de parámetros. Por lo tanto, el modelo aplicado fue:

$$Y_t = X_{1t}\beta_1 + X_{2t}\beta_2 + X_{3t}\beta_3 + X_{4t}\beta_4 + X_{5t}\beta_5 + X_{6t}\beta_6 + X_{7t}\beta_7 + \varepsilon_t$$

donde  $t$  es el tiempo expresado en años y  $\beta$  el estimador del modelo. Aun a sabiendas de la existencia de una alta correlación de la variable  $X_5$  respecto a las variables  $X_3$  y  $X_4$ . De Pearson con  $p$ -value 0,000 y 0,001, respectivamente), se incluyeron todas las variables en el modelo. Se consiguieron los resultados que se pueden observar en la tabla 2.

Según estos datos se puede afirmar que las variables  $X_2$  (mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados),  $X_3$  (presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña) y  $X_4$  (nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española) tienen

<sup>3</sup> Artículos relativos a la «Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y a las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», respectivamente.

**GRÁFICO 3.** Evolución histórica de los conflictos intergubernamentales

Fuente: MINHAP (2015).

una influencia significativa sobre la variable independiente Y (número de conflictos intergubernamentales anuales registrados ante el Tribunal Constitucional). Asimismo, los resultados de la variable X5 resultaron nulos debido a la alta correlación existente con respecto a las variables X3 y X4, respectivamente. Finalmente, ninguna de las variables de control tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la variable dependiente (Y).

## DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

### Presencia de un Gobierno conservador en España

Obviamente, este tipo de estudio no puede sustentarse únicamente en un sustrato cuantitativo, ya que la propia casualidad estadística puede producir datos aparentemente verosímiles. Por esta razón, se interrogó a varios informantes-clave que pudieran esclarecer las relaciones de causalidad (o de no causalidad) entre variables. El primer factor propuesto en la matriz estadística era la presencia de un Gobierno conservador en España. Al empezar en 1984, esta investigación tomó en cuenta únicamente los periodos en el poder del PP (y no de la Unión del Centro Democrático) entre 1996 y 2004, y luego de

2011 hasta 2014. Siguiendo a Gómez Fortes y Cabeza Pérez (2013: 150) se planteaba que la presencia del Partido Popular en el Gobierno de España era una fuente de conflictividad con la Generalitat. No obstante, el análisis longitudinal demostró que esta hipótesis era errónea. La presencia de un gobierno conservador a nivel español no siempre produce tensiones con las instituciones catalanas.

Por ejemplo, el periodo 1996-2004 fue relativamente pacífico entre el Gobierno central y la Generalitat (Marcet, 2002: 69; Barberà, 2011). Las elecciones de 1996 dieron la victoria al PP de José María Aznar por mayoría simple. Al carecer de los escaños suficientes, la directiva del partido emprendió una ronda de consultas con las formaciones nacionalistas periféricas. Después de varias reuniones con CiU —entonces liderada por Jordi Pujol—, un acuerdo fue finalmente sellado en el Hotel Majestic de Barcelona el 28 de abril de 1996. Además de los cinco diputados del PNV y de los cuatro diputados de CC, los 156 diputados del PP recibieron el apoyo de los 16 diputados de CiU. José María Aznar fue elegido presidente en primera votación gracias a los nacionalistas catalanes y a cambio de una serie de medidas como la mejora del puerto

TABLA 2. Resultados: estimación de parámetros

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5	MODELO 6	MODELO 7
Parámetros	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)	Estimado (p-valor)
Intercept	13,818 (0,00342) **	0,4798 (0,9029)	-3,985 (0,486150)	-3,707 (0,526587)	-3,707 (0,526587)	2,3229 (0,73259)	-1,6727 (0,8090)
X1	1,832 (0,73669)	7,8341 (0,0576)	9,271 (0,034261)*	9,678 (0,034697)*	9,678 (0,034697)*	6,6690 (0,15976)	15,4750 (0,0292)*
X2	-	20,9603 (6,89e-06) ***	18,984 (0,000111) ***	18,682 (0,000207) ***	18,682 (0,000207) ***	14,4519 (0,00729)**	12,8061 (0,0142)*
X3	-	-	5,723 (0,285077)	7,598 (0,292792)	7,598 (0,292792)	12,1000 (0,11471)	21,1264 (0,0239)*
X4	-	-	-	-2,397 (0,690279)	-2,397 (0,690279)	-2,1958 (0,70687)	-4,9819 (0,3960)
X5	-	-	-	-	NULO' (NULO')	NULO' (NULO')	NULO' (NULO')
X6	-	-	-	-	-	-0,6158 0,11728	-0,3571 (0,3725)
X7	-	-	-	-	-	-	-1,3269 (0,0908)
Número de observaciones	31	31	31	31	31	31	31
Estadístico F	0,1152 (0,7367)	15,3 (3,239e-05)	10,66 (8,447e-05)	7,79 (0,0002886)	7,79 (0,0002886)	7,149 (0,0002829)	6,977 (0,00022)
R2	0,003958	0,5221	0,5423	0,5451	0,5451	0,5885	0,6356

Nota: \*\*\* estadísticamente significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

de Barcelona y del aeropuerto del Prat, la transferencia del 15% del impuesto sobre la renta de las personas físicas a las comunidades y la sustitución del presidente del PP de Cataluña, Alejo Vidal-Quadras, por Alberto Fernández Díaz.

Según cuenta uno de los miembros de Convergència entrevistado en Barcelona en noviembre de 2015, estas maniobras apaciguaron las veleidades entre Generalitat y Gobierno de España durante un tiempo:

Es cierto que hubo un momento de relativa armonía entre Generalitat y Gobierno de España. Pero tenía que ver con cálculos electorales y con el talante negociador del PP de aquella época. Pero dudo mucho que esto se pudiera volver a producir ahora.

Después de cuatro años de apoyo mutuo, esta alianza resultó ser letal para el conjunto catalán. Conforme a la regla del «pez grande

comiéndose al pez chico» observada en entornos de coalición multinivel (Font, 1999: 145), la dependencia de CiU respecto al PP le obligó a aplazar la reforma del estatuto y a rebajar sus pretensiones en materia de financiación. Al asimilar CiU con la política centralista del PP, los nacionalistas catalanes perdieron diez diputados en la cámara autonómica en los comicios autonómicos de 1999.

### Mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados

La segunda hipótesis propuesta ponía de relieve la importancia de las mayorías absolutas en el Congreso a la hora de explicar las fases de tensión entre el Gobierno español y la Generalitat. De acuerdo con la tesis de Máiz *et al.* (2010: 63), el análisis de las series estadísticas confirmó que existía una correlación significativa entre ambos fenómenos. Este dato obliga a poner el énfasis en el papel del Congreso de los Diputa-

dos como ente regulador de las tensiones entre centro y periferia. A pesar de los mecanismos de comunicación intergubernamental existentes, el Congreso sigue siendo la institución central para negociar apoyos. El caso catalán es muy llamativo al respecto.

Numerosos episodios ilustran el bloqueo de las reivindicaciones catalanas por las mayorías absolutas del PP o del PSOE. Por ejemplo, las mayorías absolutas conseguidas por el PSOE bajo el liderazgo de Felipe González en 1982, 1986 y 1989 protegieron a su gobierno de las presiones ejercidas por los partidos nacionalistas a la vez que le permitieron adoptar medidas recentralizadoras. La mejor ilustración de este fenómeno es la adopción de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). La LOAPA fue votada el 30 de julio de 1982 gracias a un pacto entre el PSOE y la Unión del Centro Democrático con el objetivo de equiparar las competencias de las comunidades autónomas del régimen normal con las del País Vasco, Cataluña y Galicia. Después de que CiU y el PNV decidieran impugnar dicha ley en agosto de 1983, el Tribunal Constitucional invalidó 14 de sus 38 artículos. Se promulgó finalmente una versión edulcorada del texto inicial el 14 de octubre de 1983. La misma dinámica se observa en los periodos de mayoría absoluta del PP, como lo ejemplifica el rechazo por parte de los diputados populares de la propuesta catalana de pacto fiscal a partir de 2011 (Vilà Carrera, 2014).

Frente a esta situación, la interpretación de los nacionalistas catalanes insiste en el *habitus* diferenciado entre élites políticas catalanas y españolas. Tal y como subraya uno de los expertos entrevistados en Barcelona (noviembre de 2015):

En el fondo, existe una cierta coherencia entre diputados españoles. Creen en un Estado unitario con regiones especiales. Aunque el PSOE tenga un discurso más flexible en cuanto a Cataluña —en gran medida por el depósito de votos que le atrae— veo mucha homogeneidad [...].

Sin embargo, el aislamiento del mayor grupo parlamentario frente a los demás parece ir más allá de la oposición ideológica entre centro y periferia. Tal y como lo ha puesto de relieve el proyecto *Qué hacen los diputados* (2014) en su recuento de la actividad parlamentaria, entre el 13 de diciembre de 2011 y el 9 de abril de 2014 (X Legislatura), los grupos más perjudicados a la hora de defender sus proposiciones fueron el grupo socialista (PSOE, 30 proposiciones rechazadas), el grupo catalán (CiU, 14 proposiciones rechazadas) y el grupo de la izquierda plural (13 proposiciones rechazadas). En resumen, el «rodillo» parlamentario perjudica de forma indiscriminada a toda la oposición, sea quien sea.

### **Presencia de un partido nacionalista al mando de Cataluña**

Basándonos en los estudios de De Winter (1998: 204-246), se suponía que los Ejecutivos autonómicos gobernados por partidos nacionalistas periféricos eran más proclives a impugnar las decisiones del Gobierno central para defender sus intereses. El caso catalán confirma este análisis. Conforme a las expectativas, la presencia de un partido nacionalista periférico a la cabeza de la Generalitat de Cataluña tiene una influencia decisiva sobre la evolución de la conflictividad.

Históricamente hablando, es innegable que las dos comunidades lideradas por partidos nacionalistas fuertes como CiU y el PNV han sido las más propensas a enfrentarse al Gobierno central. En el caso de Cataluña, el dominio del conglomerado CiU se extiende desde el restablecimiento de la Generalitat en 1979 hasta 2003 —año de la victoria electoral del gobierno del *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC)— y de 2010 hasta 2015<sup>4</sup>. Durante estos años, CiU marcó

<sup>4</sup> En 1977 CiU no existía todavía. Se presentó a los comicios una coalición llamada Pacte Democràtic de Catalunya formada por cuatro partidos (Convergència De-

su impronta en las relaciones intergubernamentales en España, mostrándose dispuesto a negociar elementos de mejora de la autonomía catalana, pero siendo tajante frente a cualquier intento de recorte de sus competencias (Elias y Tronconi, 2011: 505). En comparación, durante los años de gobierno del tripartito liderado por el PSC de Pasqual Maragall se observó una reducción del número de impugnaciones intergubernamentales<sup>5</sup>. Esta diferencia es patente en la dialéctica adoptada por los actores entrevistados en Barcelona a la hora de definir su relación con la política española: mientras ciertos cuadros de *Convergència* insisten en el papel de «barrera de contención» de la *Generalitat* frente a «España», los miembros del PSC prefieren recalcar su papel de «puente» para una «Cataluña fuerte en una España fuerte» (Barcelona, noviembre de 2015).

La cuestión es si la capacidad negociadora de *CiU* sigue vigente después de su implosión al final del periodo de estudio en 2014. Hoy en día, el ala liberal (CDC) de esta coalición parece haber optado por un discurso a favor del independentismo mientras el ala democristiana (UDC) ha preferido seguir con su política de intermediación con el Gobierno central. Esta disputa interna demuestra el desplazamiento progresivo del catalanismo político del pragmatismo hacia el soberanismo desde 2012 (Gillespie, 2015: 1). Después de facilitar la victoria del PSOE en 1993, 2004, 2008 y la del PP en 1996 y 2000, *CiU* se encontraba al final de este estudio en una encrucijada ideológica compleja.

---

mocrática de Catalunya —CDC—, *Esquerra Democràtica de Catalunya*, *Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament* y *Front Nacional de Catalunya*). La coalición *CiU* entre los liberales de CDC y los democristianos de UDC (*Unió Democràtica de Catalunya*) solo se presentó como tal a las elecciones desde 1979 hasta 2015.

<sup>5</sup> Aunque no haya que olvidarse de los siete recursos iniciales contra el nuevo estatuto de Cataluña en 2006 (Keating y Wilson, 2009: 536).

### **Nivel de financiación autonómica por habitante respecto a la media española**

Las diferencias económicas entre entes federados suelen constituir una fuente de tensión. En Alemania —y a pesar del sistema de financiación nominal— los *Länder* más ricos piden regularmente minimizar la solidaridad territorial con el resto de los territorios (Auel, 2014: 422). El presente estudio tiende a demostrar que existe una correlación significativa entre los periodos de descenso de la financiación de Cataluña respecto a la media autonómica (es decir casi todos los años a partir de 1986) y los momentos de recrudescencia de las tensiones territoriales entre *Generalitat* y Gobierno central.

En Cataluña, el cambio de fórmula de financiación autonómica es una vieja reivindicación de los partidos gobernantes. A diferencia del País Vasco y de Navarra, Cataluña pertenece al régimen general. Por lo tanto, sus ingresos dependen en gran medida de las transferencias del MINHAP (León, 2009: 57). Tal y como lo recalcó un experto norteamericano entrevistado en el marco de esta investigación (Bloomington, diciembre de 2015): «En este contexto, la asimetría es un motor muy potente de movilización». Dicho de otra forma, el argumento fiscal vendría a confirmar una vez más la dinámica de «concurrentia etnoterritorial múltiple» identificada por Moreno (1997: 65): al disponer de recursos institucionales diferentes, los gobiernos autonómicos luchan para acercarse al estatuto más avanzado (en este caso, el régimen foral vasco-navarro).

No obstante, las reivindicaciones de *CiU* (y de ERC) para cambiar el reparto fiscal no siempre han sido tan intensas. En 1977, los votantes catalanes apoyaron masivamente a los partidos de ámbito estatal dejando de lado a los incipientes partidos nacionalistas. Además, el riesgo que conllevaba un sistema fiscal propio en época de reconversión industrial no favoreció la unidad política catalana para presionar al Gobierno de Suárez.

A la postre, el federalismo de Ramón Triás Fargas quedó en minoría frente al pragmatismo de Jordi Pujol y Miquel Roca, que prefirieron asegurarse del apoyo financiero del Gobierno central (Sobrequés i Callicó y Riera i Viader, 1980).

[En la Transición] se dejó el debate sobre el concierto catalán para más tarde. A partir de los años 1980 CiU prefirió centrarse en incrementar su cuota del IVA y del IRPF: 15% en 1982, 30% en 1996, 50% en 2009, etc. El concierto ha sufrido altibajos en los programas de CiU pero siempre ha estado de forma implícita (puntualiza un alto cargo de la Generalitat entrevistado en Barcelona, noviembre de 2015).

Actualmente, el conflicto entre el centro español y la periferia catalana acerca del sistema de financiación parece encallado en torno a dos posturas. Por una parte, los gobiernos de CiU denuncian el agravio comparativo con Euskadi y Navarra. Los efectos de la crisis del 2008 han acrecentado esta reivindicación al imponer recortes drásticos en el presupuesto de la Generalitat equiparando el déficit fiscal con el expolio de la región. Por la otra, los diferentes gobiernos españoles han rechazado este cambio por el coste que representaría para las arcas del Estado y el riesgo de que otras autonomías ricas pidan reducir la solidaridad fiscal (De la Fuente, 2012).

### **Incongruencia partidista entre Generalitat y Gobierno central**

Se suele considerar la incongruencia entre gobiernos a nivel regional y estatal como un factor de conflictividad. Sin embargo, tanto la literatura científica como los datos recabados por el presente análisis aportan una visión mucho más matizada de este fenómeno (Stefuriuc, 2009: 93). En realidad, no existe un nexo claro entre ambas dimensiones y es preciso tomar en cuenta también otros parámetros, como la naturaleza de los partidos de gobierno, así como sus estrategias res-

pectivas. A modo de ejemplo, la única vez que hubo una cierta congruencia partidaria entre Gobierno central y Generalitat fue de 2003 a 2010. Entonces, una coalición liderada por el PSC ganó las elecciones catalanas mientras el PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero gobernaba en la Moncloa. Si bien es cierto que el número de conflictos bajó durante este periodo, tampoco fue una etapa exenta de tensiones por culpa de la llamada «deriva soberanista» del Gobierno catalán de la época, denunciada por los sectores más centralistas del PSOE (Bono, 2015).

No se debe obviar que el llamado tripartito catalán, formado por el Pacto del Tinell, constaba de varios socios: el PSC (42 escaños), el conjunto Iniciativa per Catalunya-Verds (9 escaños) y ERC (23 escaños). Esta alianza se reiteró en 2006, pero desde sus inicios ERC puso al PSC bajo presión. Tal y como asegura uno de los expertos entrevistados en Barcelona (noviembre de 2015):

La rápida adopción del nuevo estatuto en 2006 no se puede entender sin el apoyo de Esquerra. Al convertirse en socio del PSC en 2003, Esquerra Republicana volvió a convertirse en un partido de gobierno después de casi 20 años fuera de la Generalitat [...]. Pero todo esto con un objetivo muy claro: adoptar un nuevo estatuto cueste lo que cueste.

En otras palabras, ERC actuó como un partido de *single-issue* durante este periodo, privilegiando la adopción de un nuevo encaje para Cataluña sobre los demás temas (Muro, 2009: 453; Culla, 2013). Pero al rechazar en el Parlamento de Cataluña el nuevo estatuto propuesto, ERC propició el cese de sus propios consejeros por Pasqual Maragall. Aunque la alianza se restableciera en los meses siguientes, esta orientación maximalista habría impedido una congruencia más avanzada con el PSOE nacional.

Desde una perspectiva cercana —y siguiendo las investigaciones de Bolleyer



(2011)—, hay que subrayar también que la política interna de los partidos puede complicar la coordinación entre gobiernos territoriales. La pertenencia a la misma familia política no ofrece ninguna garantía de concordia:

El PSC no es la versión catalana del Partido Socialista de Andalucía. Su grado de independencia es mayor; pero también es cierto que nunca ha podido ejercer una presión tan fuerte sobre el PSOE central. Quiero decir que no se trata de un caso tan visible de imbricación institucional... y eso conlleva algunos conflictos (experto entrevistado en Madrid, octubre de 2015).

Creado en 1978, el PSC es fruto de la unión de tres partidos (Partit Socialista de Catalunya-Congrés, Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament y Federación Catalana del PSOE). Aunque asociado al PSOE, el PSC siempre ha mantenido una amplia autonomía. De hecho, se suele considerar que conviven dos tendencias opuestas en su seno: una catalanista y otra federalista (Colomé, 1989). Esta contradicción interna quedó patente en enero de 2014 cuando tres de los diputados socialistas catalanes rompieron la disciplina de voto de su partido al apoyar la petición de referéndum propuesta por CiU y ERC (*La Vanguardia*, 2014)<sup>6</sup>. Por lo tanto, es preciso tener en cuenta el clivaje territorial entre PSOE y PSC.

## CONCLUSIÓN

Este análisis se ha centrado en las tensiones intergubernamentales entre España y Cataluña entre 1984 y 2014. La conflictividad entre

el Gobierno español y la Generalitat se calculó a través del número de impugnaciones entre ambos niveles de gobierno ante el Tribunal Constitucional. Se cruzó esta variable con varios factores parlamentarios y electorales que fueron comentados posteriormente por un panel de 30 informantes-clave.

Este estudio demuestra que Cataluña es la región más conflictiva del Estado —en particular en el campo de la agricultura, de la economía y de la energía— y que ha seguido una dinámica histórica basada en tres ciclos de tensión. Adicionalmente, las estadísticas inferenciales ponen de relieve que los periodos de mayoría absoluta en el Congreso, la presencia de un partido nacionalista periférico a la cabeza del Ejecutivo catalán y los problemas de financiación de la Generalitat tienden a incrementar el número de conflictos intergubernamentales con el Gobierno central.

Estos datos cuantitativos cuadran con las informaciones cualitativas recabadas en las entrevistas. Dichas entrevistas incitan por su parte a no caer en el esencialismo. Es cierto que la variable ideológica es esencial a la hora de entender la confrontación entre élites políticas españolas y catalanas, ya que el fondo de su oposición no deja de ser la creencia en un Estado-nación o en un Estado español plurinacional. Pero estos conflictos se basan también en gran medida en cálculos racionales (la ruptura del Pacto del Majestic o el rechazo del pacto fiscal por ejemplo) basados en la lógica de partidos o en la defensa de los recursos propios. Por ello, esta investigación parece sugerir que la modificación de algunos parámetros, como el mecanismo de representación bilateral entre Generalitat y Gobierno de España, y el modelo de la financiación de Cataluña podrían reducir la conflictividad en el futuro. Por lo tanto, de las tres posibles salidas al conflicto actual (*statu quo*, nuevo encaje de cuño federal para Cataluña o secesión), la segunda no es la menos probable.

Finalmente, esta investigación se enfrenta a ciertas limitaciones. Primero, el uso de

<sup>6</sup> Esta crisis volvía a escenificar la ruptura de la disciplina de voto ocurrida el 26 de febrero de 2013 en el Congreso de los Diputados cuando —por primera vez desde 1977— los miembros del PSC decidieron apoyar la resolución sobre el derecho a decidir propuesta por CiU, desmarcándose de la posición del PSOE (*La Vanguardia*, 2013).

un único *proxy* para entender la complejidad de los conflictos intergubernamentales está abierto a la crítica. El número de conflictos judiciales entre Gobierno central y Generalitat dice poco sobre la importancia política de cada litigio. Por esta razón, al no existir una forma natural de medir este fenómeno, se optó por no ponderar los datos brutos; a cambio se insertaron entrevistas semiestructuradas para dar más consistencia a los resultados numéricos. Segundo, un trabajo más profundo debería ser realizado a escala española e internacional para comparar las diferentes entidades federadas entre ellas. Por esta razón, el presente estudio debe ser considerado como un primer paso hacia un conocimiento más fino de la realidad intergubernamental en España.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert y Ramos Gallarín, Juan A. (1997). «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations». *Publius*, 27(4): 1-38.
- Aja, Eliseo y Colino, César (2014). «Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations». *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444-467.
- Aja, Eliseo (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, Enoch (1985). «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14: 155-176.
- Álvarez Junco, José (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Arbós Marín, Xavier; Colino, César; García Morales, María Jesús y Parrado, Salvador (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Auel, Katrin (2014). «Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts». *Comparative European Politics*, 12(4-5): 422-443.
- Barberà, Oscar (2011). *Alianzas políticas, relaciones de poder y cambio organizativo: El caso de Unió Democràtica de Catalunya (1978-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bednar, Jenna; Eskridge, William y Ferejohn, John (2001). «A Political Theory of Federalism». En: Ferejohn, J.; Rakove, J. y Riley, J. (eds.). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bono, José (2015). *Diario de un ministro*. Madrid: Planeta.
- Cámara Villar, Gregorio (2004). «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1: 197-240.
- Colino, César (2013). «Intergovernmental Relations in the Spanish Federal System: In Search of a Model». En: López Basaguren, A. y Escajedo San Epifanio, L. (eds.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Berlin: Springer-Verlag.
- Colomé, Gabriel (1989). *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Colomer, Josep (1998). «The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism». *West European Politics*, 21(4): 40-52.
- Culla, Joan (2013). *Esquerra Republicana de Catalunya 1931-2012*. Barcelona: La Campana.
- El Mundo* (2012). «A qué aspira Cataluña con el 'Pacto Fiscal'», 20 de septiembre.
- El País* (2010). «Somos una nación», 4 de julio.
- El País* (2014). «1,8 millones de personas votan por la independencia catalana en el 9-N», 10 de noviembre.
- Elias, Anwen y Tronconi, Filippo (2011). «From Protest to Power: Autonomist Parties in Government». *Party Politics*, 17(4): 505-524.
- Font, Joan (1999). «El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 145-176.
- Fuente, Ángel de la (2012). «Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto». Working Paper del Instituto de Análisis Económico. Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas.

- García Morales, María J.; Montilla Martos, José A. y Arbós Marín, Xavier (eds.) (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, Nuno; Gili, Marian y Gómez Pomar, Fernando (2012). «Political Influence and Career Judges: An Empirical Analysis of Administrative Review by the Spanish Supreme Court». *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4): 795-826.
- Garoupa, Nuno; Gómez Pomar, Fernando y Grembi, Verónica (2013). «Judging Politically: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court». *Journal of Law, Economics and Organization*, 29(3): 513-534.
- Gillespie, Richard (2015). «Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism». En Gillespie, R. y Gray, C. (eds.). *Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country*. London: Routledge.
- Gómez Fortes, Braulio y Cabeza Pérez, Laura (2013). «Spain: The Persistence of Territorial Cleavages and Centralism of Popular Party». En: Dandoy, R. y Schakel, A. (eds.). *Regional and National Elections in Western Europe. Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. London: Palgrave-McMillan.
- Gras, J. A. (1996). *Métodos y técnicas avanzadas de análisis de datos en ciencias del comportamiento*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Grau i Creus, Mireia (2000). «Spain: Incomplete Federalism». En: Wachendorfer-Schmidt, U. (ed.). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Guibernau, Monserrat (2004). *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*. London: Routledge.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2015). *Cifras de Población y Censos Demográficos*. Disponible en: [http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp\\_resultados.htm](http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm), acceso el 28 de junio de 2016.
- Kamen, Henry (2014). *España y Cataluña: historia de una pasión*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Keating, Michael y Wilson, Alex (2009). «Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain». *West European Politics*, 32(3): 536-558.
- La Vanguardia* (2012). «Unas 600.000 personas en la manifestación independentista», 17 de septiembre.
- La Vanguardia* (2013). «El PSC rompe la disciplina de voto por primera vez al apoyar el derecho a decidir», 26 de febrero.
- La Vanguardia* (2014). «El Parlament aprueba llevar la consulta al Congreso con la fractura del PSC», 16 de enero.
- León, Sandra (2009). «¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 57-87.
- León, Sandra y Ferrín Pereira, Mónica (2011). «Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: The Sectoral Conferences in Spain». *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- López Nieto, Lourdes (ed.) (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Máiz, Ramón; Caamaño, Francisco y Azpitarte, Miguel (2010). «The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)». *Regional and Federal Studies*, 20(1): 63-82.
- Marcet, Joan (2002). «Convergència i Unió: de CDC a la Federació». *Debat Nacionalista*, 35: 69-72.
- Martí, David (2013). «The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence?». *Regional and Federal Studies*, 23(4): 507-516.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014). *Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*. Disponible en: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad\\_Estado-CCAA/1\\_trimestre\\_2014.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Conflictividad_Estado-CCAA/1_trimestre_2014.pdf), acceso el 28 de junio de 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*. Disponible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Ministerio del Interior (2015). *Resultados electorales*. Disponible en: <http://www.infoelectoral.interior.es/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Moraski, Bryon y Shipan, Charles (1999). «The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices». *American Journal of Political Science*, 43(4): 1069-1095.

- Moreno, Luis (1997). «Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain». *Publius*, 27(4): 65-84.
- Moreno, Luis (2001). *The Federalization of Spain*. London: Routledge.
- Muro, Diego (2009). «Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain». *South European Society and Politics*, 14(4): 453-468.
- Parker, Jeffrey (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon: Routledge.
- Preston, Paul (2006). *The Spanish Civil War: Reaction, Revolution and Revenge*. London: Harper Perennial.
- Qué Hacén los Diputados [Blog] (2014). *El Gobierno rechaza sistemáticamente cada propuesta de ley de la oposición*. Disponible en: <http://blog.quehacenosdiputados.net/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- R Foundation (2015). *R Project for Statistical Computing*. Disponible en: <https://www.r-project.org/>, acceso el 28 de junio de 2016.
- Roller, Elisa (2002). «Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?». *West European Politics*, 25(4): 69-92.
- Ruiz Almendral, Violeta (2002). «Fiscal Federalism in Spain: The Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities». *European Taxation (IBFD)*, 42(11): 467-475.
- Sala, Gemma (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Yale University, PhD.
- Sobrequés i Callicó, Jaume y Riera i Viader, Sebastià (1980). *L'estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'estatut d'autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Stefuriuc, Irina (2009). «Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence». *Party Politics*, 15(1): 93-115.
- Vázquez Docampo, Ramón y López-Muñoz de Mendizábal, Blanca (1994). «MAP LEXTER: sistema de bases de datos jurídicas integradas sobre administraciones territoriales». *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, 5: 765-774.
- Vilà Carrera, Xavier (2014). «The Domain of Spain: How Likely Is Catalan Independence?». *World Affairs*, enero/febrero.
- Voigt, Stefan y Salzberger, Eli (2002). «Choosing not to Choose: When Politicians Choose to Delegate Powers». *Kyklos*, 55(2): 289-310.
- Winter, Lieven de (1998). «Conclusion: A Comparative Analysis of the Electoral Office and Policy Success of Ethnoregionalist Parties». En: Winter, L. de y Türsan, H. (eds.). *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge.

**RECEPCIÓN:** 14/01/2016

**REVISIÓN:** 03/06/2016

**APROBACIÓN:** 22/09/2016