

Democràcia, Federalisme i Plurinacionalitat. L'estat de les autonomies, 25 anys després

Ferran Requejo
Universitat Pompeu Fabra

Han transcorregut més de vint-i-cinc anys des de l'aprovació de la Constitució de 1978. Un text que, entre altres finalitats, va néixer amb la voluntat d'establir un model territorial que canalitzés l'acomodació del pluralisme nacional espanyol a través del reconeixement d'uns autogovernos històricament reclamats, sobretot, a Catalunya i al País Basc. Òbviament, avui sabem molt més sobre les llums i les ombres que ofereix aquest model constitucional que quan varen aprovar-se la Constitució i els Estatuts d'Autonomia. Es tracta d'un tema complex que inclou molts factors i matisos diferents. A continuació destacarem alguns elements crítics que mostra el desenvolupament de l'anomenat Estat de les Autonomies.

D'entrada una valoració positiva i la constatació d'un fet un tant paradoxal. Per més que s'hagi repetit, crec que cal començar assenyalant l'avenç històric que suposa l'Estat de les Autonomies –i la Constitució que l'emmarca- en un estat que tradicionalment ha mostrat un balanç bastant pobre en termes liberals, democràtics i en el reconeixement d'autogovernos durant quasi tota l'època contemporània. Ex tracta d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat. Tanmateix, això ni impedeix constatar que, després d'un quart de segle d'existència, és precisament al País Basc i a Catalunya, és a dir, en aquelles nacionalitats que es volia acomodar en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció i de decepció sobre el que ha vingut a parar el model autonòmic.

La realitat quotidiana mostra que el tema de l'acomodació de la societat plurinacional segueix essent el gran tema pendent de la democràcia espanyola. Es tracta d'un tema mal plantejat i mal solucionat en la transició política dels anys setanta del segle passat i en la Constitució de 1978. Aquest fet ha marcat la vida política de l'anomenat "Estat de les Autonomies", el qual està presidit per una paradoxa: malgrat es tracta d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat, després d'un quart de segle d'existència es constata que és precisament a Catalunya i al País

Basc (i Galícia), és a dir, en aquelles nacionalitats que es volia acomodar políticament en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció i de decepció en relació amb el que ha vingut a parar el sistema autonòmic (en contrast amb el no descontent que es dona en altres “comunitats” que ni tan sols s'havien plantejat assolir un cert grau d'autogovern polític).

Abans d'establir els trets bàsics del desenvolupament de l'estat de les autonomies presentarem dues reflexions bàsiques que ofereixen la política comparada actual i les teories polítiques sobre el federalisme.

1. Política comparada

En termes generals, una dada de la política comparada dels anys noranta és que els conflictes de caràcter territorial constitueixen el grup més important entre els conflictes armats que s'han donat al món. En un estudi exhaustiu sobre la qüestió es constata que entre 1989 i l'any 2000 es produïren 111 casos de lluita armada en 74 indrets diferents. D'aquests, només 7 conflictes es produïren entre estats. La resta, 104 casos, foren conflictes interns. D'aquests últims, més de la meitat (53'4%) foren conflictes de caràcter territorial, és a dir, estigueren relacionats amb el control d'una part del territori¹. D'altra banda, es constata que la emergència d'un gran nombre de nous estats a Europa s'ha produït a partir de l'esfondrament de dos imperis, l'austríac, després de la primera guerra mundial, i el soviètic, durant la darrera dècada del segle XX. Per contra, és escàs el nombre d'estats que han assolit la independència durant el segle XX dins el grup de les democràcies d'Europa occidental –Noruega (1904); Irlanda (1921) i algunes illes (Xipre, Malta, etc)².

Els estudis sobre les democràcies, també emmarcats en els anys noranta, constaten, a més, la importància de la interacció de les solucions constitucionals amb tot un conjunt

¹ P. Wallerstein-M. Sollenberg, “Armed conflict 1898-2000”, *Journal of Peace Research*, 38, n.5, 2001:629-644

² J. Fearon-D. Laitin, “Weak states, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945” WP www.stanford.edu/group/ethnic, 1999; S. Saidemann-R. W. Ayres, “Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s”, *Journal of Politics*, nov 2000: 1126-1144

de factors de caràcter econòmic, social, històric, institucional i de cultura política per l'èxit i estabilitat democràtiques. Així, per exemple, es constata que a partir de determinades cotes de desenvolupament –xifrades al voltant d'uns 8800 dòlars de renda per càpita en valor adquisitiu de l'any 2000- aquells estats que han assolit sistemes democràtics no mostren regressions vers sistemes autocràtics³. Per la seva banda, en estudis sobre sistemes federals realitzats de forma independent dels anteriors, es comproven característiques semblants: per sobre d'un nivell de renda similar, les federacions mostren uns índexs baixos de violència en els conflictes territorials (amb algunes excepcions), mentre que per sota d'un nivell de renda al voltant dels 3000 dòlars, el federalisme no mostra una millor acomodació dels litigis territorials que els estats unitaris⁴

En les democràcies occidentals, els conflictes armats del País Basc i d'Irlanda del Nord són l'excepció: la majoria dels contenciosos territorials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern per part de les minories nacionals són de caràcter pacífic. És el cas, per exemple, d'Escòcia, Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de mecanismes democràtics, tot i l'escàs nombre mencionat d'estats que ho han aconseguit en els darrers cent anys i del paper favorable al manteniment del status quo que juguen organitzacions transnacionals com la Unió Europea. En el pla conceptual no hi ha res que impedeixi que el tema de on han d'establir-se les fronteres formi part del debat democràtic. Però en el pla empíric es constata que també els estats liberal-democràtics son molt gelosos dels seus territoris, un tema en el que es comporten més com estats que com liberal-democràtics.

Algunes conclusions d'aquests estudis de política comparada són més o menys òbvies, però altres, en canvi, són molt més subtils. D'una banda, es constata que el grau de desenvolupament socio-econòmic no representa una condició necessària per l'accés a la democràcia. De fet, en els darrers anys han emergit noves democràcies (o semi-democràcies) en països amb baixos nivells de desenvolupament. D'altra banda, els

³ L. Diamond, “¿Puede el mundo entero ser democrático?. Democracia, desarrollo y factores internacionales”, *Revista Española de Ciencia Política*, n. 9, 2003: 9-38; A.Przeworski et al, *Democracy and development: political institutions and well being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2000,

⁴ U.Amoretti-N.Bermeo (eds), *Federalism and Territorial Cleavages*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2004

estudis empírics estableixen que en l'àmbit de les democràcies, els conflictes territorials no tendeixen a desaparèixer – com pretenien algunes teories de la modernització d'arrel liberal o marxista- sinó que més aviat passa el fenomen contrari. A més, a partir de determinat nivell, el desenvolupament d'una democràcia plurinacional no és un factor útil de predicció del seu major o menor grau d'èxit en l'acomodació política de les seves minories nacionals internes. Per contra, existeixen altres factors que resulten més decisius en aquesta predicció. Entre els factors que incideixen en l'acomodació de les democràcies federals destaquen els següents:

- 1) la història concreta de la interacció dels grups afectats
- 2) l'existència a no de determinades institucions, tals com el federalisme i l'existència de clàusules “consocionals” (institucions compartides entre els diferents grups territorials en la composició dels governs, tribunals, etc, sistemes electorals proporcionals, drets de vet i “timbres d'alarma” procedimentals (es troben exemples en les regulacions constitucionals actuals de Suïssa i Bèlgica)
- 3) el grau de consens o coacció de les federacions
- 4) l'establiment o no d'una ampla i protegida esfera 'autogovern polític per part de les minories
- 5) la possibilitat o no d'establir institucions que coordinin les polítiques i estratègies de les unitats federades davant del poder central.(un exemple recent – desembre 2003- el constitueix el Consell de la Federació canadenc)
- 6) l'existència o no d'una “cultura federal” en les interaccions entre els principals actors polítics
- 7) la heterogeneïtat o no dels sistemes de partits de les unitats federades i de la federació
- 8) la congruència o no entre els executius dels dos nivells de govern
- 9) en els sistemes parlamentaris, la dificultat o no d'arribar a majories absolutes en la composició del parlament central
- 10) el grau d'independència política dels tribunals suprems o constitucionals
- 11) l'existència o no d'un sistema efectiu de federalisme fiscal

2. Teories del federalisme (i de la democràcia)

Des de la perspectiva de la teoria política, cal assenyalar dos components del debat actual que també incideixen en la millor o pitjor acomodació polític del pluralisme nacional d'una democràcia. El primer està centrat en les dues tradicions intel·lectuals des de les que s'ha pensat clàssicament el federalisme; el segon gira al voltant de la interpretació dels valors bàsics de les democràcies liberals en contextos de pluralisme nacional i cultural. Es tracta de dos components fortament interrelacionats.

En termes molt generals, pot establir-se l'existència de dues maneres diferents de pensar el federalisme, que associarem d'una banda al corrent representat per Althusius i Montesquieu, i d'altra banda als autors americans dels *Federalist Papers* (Madison, Hamilton i Jay). Els primers estan més vinculats al que podem anomenar l'esperit de les confederacions o un federalisme consocional. La noció clàssica de sobirania s'entén aquí en termes de negociació i de caràcter compartit. Una de les finalitats del "pacte federal" serà aquí la preservació de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte. Aquest estableix un ordre ascendent en l'estructuració dels poders que en l'extrem comporta un consecutiu procés de federalització⁵. Seguint la fórmula jurídica clàssica del dret romà coneguda com la fórmula "quod omnes tangit" que estableix que allò que afecta a tothom ha de ser aprovat per tothom, es tradueix en termes federals per la introducció del dret de vet per part de les col·lectivitats federades. Es tracta d'una concepció que presenta punts de contacte amb la recentment revalorada teoria republicana de la llibertat negativa col·lectiva, coneguda com concepció "neoromana" a partir de l'obra recent de Q. Skinner⁶. La *polity* s'associa aquí, doncs, a un compromís de caràcter consensual permanentment negociat.

D'altra banda, la tradició federalista americana associada a la creació del primer estat federal de l'època contemporània entendrà el federalisme des d'unes bases molt més federals que confederals. Aquí el centre de gravetat es situa en la governança d'un estat-nació modern i a la subsegüent supremacia del poder central sobre els poders federats. Un dels objectius explícits és el d'evitar la inestabilitat que les confederacions han mostrat repetidament en el pla empíric. En contrast amb el corrent d'Althusius (i Montesquieu), l'establiment de la federació no haurà de recórrer les divisions socials i

⁵ Althusius, *Politica Methodice Digesta* (1614), VIII

⁶ Q. Skinner, *Liberty before Liberalism*, Cambridge University Press, 1998

territorials existents sinó que haurà de procurar la construcció d'una nova *polity* que subsumeixi les divisions anteriors a partir d'establir uns nous processos de *state-building* i de *nation-building*. La Unió és més important que les unitats⁷. Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada per l'actuació posterior del Tribunal Suprem, encara que en la darrera dècada algunes sentències d'aquest tribunal apunten vers una consideració més “amistosa” vers els estats que no suposa canvis constitucionals⁸.

Segons quina sigui la concepció federal en la que ens situem obtindrem diferents conclusions en totes les esferes de l'acomodació territorial. Una qüestió que també s'ha posat de relleu en el debat sobre les democràcies (federals o no) en contextos de pluralisme cultural. Així, la interpretació dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme és fàcilment escindible segons es tracti de democràcies liberals uninacionals o plurinacionals, especialment pel que fa als drets i les llibertats col·lectives o de grup, al subjectes de la igualtat o al tipus de pluralisme a protegir i garantir. Prenem la igualtat, per exemple. Les preguntes clàssiques “igualtat de què” o qui són els iguals? Tendiran a ser respostes de manera pronunciadament diferent segons ens situem en la tradició althusiana o madisoniana del federalisme (i segons ens situem en una concepció vinculada al liberalisme 1 o al liberalisme 2 del debat analític i normatiu sobre les democràcies liberals)⁹

Òbviament, aquestes dues parelles de contraposicions teòriques i normatives tindran conseqüències pel constitucionalisme. Així, en el cas de democràcies federals plurinacionals (Canadà, Bèlgica) tant la política comparada com el debat normatiu han posat han evidència les característiques i límits que suposa el model americà, establert en termes d'una federació uninacional amb trets simètrics, per les societats plurinacionals. Uns límits i característiques que van més enllà del caràcter més centralitzat o descentralitzat d'aquell model.

2. El cas espanyol

⁷ Vgs per exemple, *Federalist Papers*, 10, 37,51 (Madison), i 9, 35, (Hamilton)

⁸ J. Kincaid, *Journal of Urban Affaires*, n.21, 1999

⁹ Es el debat que enfronta també dues concepcions del liberalisme democràtic, conegudes com *liberalisme 1* i *liberalisme 2*, (Ch Taylor i M. Walzer). He comentat i desenvolupat aquest debat, a través del concepte de “federalisme plurinacional” (o federalisme plural) a F. Requejo, *Federalisme Plurinacional i Estat de les Autonomies*, Proa, Barcelona 2003, caps 1, 3 i 4. No desenvolupo aquí aquesta qüestió.

Tal com s'ha dit abastament, del període constituent dels anys setanta del segle passat no va sorgir cap "solució constitucional" definida de la qüestió nacional de l'estat, senzillament perquè aleshores l'acomodació d'aquesta última no estava políticament resolta. D'aquí que la Constitució de 1978 no creés cap model d'organització territorial i restés fonamentalment en una mena de "lleí de procediment per a la descentralització" que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció per la generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic. Aquesta segueix essent una qüestió constantment present i neuràlgica del debat polític.

Al meu entendre, la principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç de la pluralitat nacional espanyola. En l'històric "problema regional" aquests dos aspectes havien quedat sempre per resoldre. Pot dir-se que, malgrat les seves limitacions, l'estat de les autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació de la plurinacionalitat. L'estat de les autonomies és un model presidit per una lògica més «regionalitzadora» que genuïnament federal. Es tracta d'un model que resulta més «obert» per indefinició que per una finalitat explícita. Però, en qualsevol cas, descentralitzar un estat no és el mateix que acomodar o articular les diferents identitats nacionals que conviuen en el seu interior. En aquest cas, «autogovern» no equival només a «més competències». Podria augmentar-se la llista d'aquestes últimes i, malgrat tot, persistir la «incomoditat» de les identitats nacionals minoritàries pel fet de no haver-se establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de la seva especificitat nacional. Aquest és el cas, per exemple, de l'actual situació del Quebec en relació amb el Canadà. Malgrat que la federació canadenca és un estat més descentralitzat que l'Espanya autonòmica, l'acomodació constitucional del Quebec segueix essent un tema recurrent del debat polític canadenc.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament la manera com la Constitució espanyola de 1978 regula altres aspectes, com el reconeixement i mecanismes de garantia dels drets de ciutadania (civils, polítics i

socials), o bona part de l'entramat institucional. En termes generals, crec que va ser un bon acord per deixar definitivament enrere la dictadura i els aspectes més retrògrads de la cultura política espanyola. I va ser-ho sobretot si no oblidem el context en el qual es va produir la transició en la segona meitat dels anys setanta del segle passat: un procés de reforma política dirigida per élit sorgides del franquisme, amb amenaces latents de cops militars, amb manca d'una cultura democràtica de la negociació per part dels actors polítics, amb una debilitat de les forces de l'oposició - tan de les d'àmbit estatal com de les nacions minoritàries-, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experiència republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 ha permès situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, ha possibilitat la integració en la Unió Europea, ha permès desenvolupar un estat de benestar, i ha conduït a la modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'estat.

Tanmateix, malgrat tots aquests i altres mèrits que mostra el curriculum de la Constitució actual, amb la mateixa fermesa pot afirmar-se que no es una bona constitució per acomodar una democràcia plurinacional. El fet és que no reconeix el pluralisme nacional present en l'estat espanyol, i, a més a més, dilueix la regulació d'aquest pluralisme en una mera descentralització generalitzada i uniformista. És un text que, en relació amb la plurinacionalitat, ja va néixer amb elements molt limitadors, tant pel que fa a la dimensió del reconeixement d'aquella plurinacionalitat, com pel que fa a la dimensió de l'autogovern de les nacions minoritàries (Catalunya, País Basc i Galícia). Aquests dos aspectes són difícilment resolubles des de les premisses, bàsicament "regionals", des de les quals es va establir el model autonòmic. Malgrat l'indiscutible avanç que representa l'estat de les autonomies en relació amb models territorials anteriors, la regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un reconeixement i un autogovern nacional efectius de les nacions minoritàries, però dista de poder ser considerada l'estació final del trajecte.

En les anàlisi de política comparada referits a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, acostumen a considerar-se tres objectius a assolir per part dels models territorials: 1) un *reconeixement constitucional i polític* explícits dels trets nacionals, lingüístics i culturals de les diferents col·lectivitats de l'estat,; 2) la regulació d'un ampli *nivell d'autogovern* que permeti establir a les entitats subestatsals –

especialment a aquelles dotades de característiques nacionals- unes polítiques pròpies i diferenciades en competències clau (educació, sanitat, benestar, universitats, cultura, règim local, investigació fiscalitat, projecció exterior de l'autogovern, etc), així com prendre part en l'establiment de polítiques comunes; i 3) garantir a les entitats subestatals uns recursos econòmics suficients per tal de que puguin portar a terme els dos objectius anteriors.

Un cop transcorregut quasi un quart de segle, pot constatar-se que, especialment en el cas de Catalunya, el desenvolupament pràctic de l'estat autonòmic ha resultat deficient en els tres aspectes anteriors (pel contrari, com és prou conegut, el País basc i Navarra gaudeixen d'una regulació econòmica satisfactòria a través de la fórmula del concert econòmic). Mencionem algunes causes.

- 1) *El reconeixement de la plurinacionalitat.* En termes generals, pot dir-se que l'objectiu d'acomodar el pluralisme nacional de l'estat espanyol, és a dir, el seu caràcter plurinacional, mostra deficiències greus. Es tracta d'un estat, el poder central del qual no ha fet seu aquell pluralisme: no ha establert polítiques que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern, tant a nivell espanyol, com a nivell europeu i internacional. D'aquesta manera, no resulta massa sorprenent que importants segments de la ciutadania de Catalunya, el País Basc (i Galícia) mostrin de diverses maneres el seu desafecte a un estat que en les seves actuacions no remet en les seves actuacions al seu pluralisme nacional intern. D'altra banda, la legítima aspiració d'aquestes col·lectivitats a gaudir del màxim nivell de competències –compatible amb el funcionament eficaç i solidari de l'estat-, també dista d'haver-se assolit.
- 2) *L'autogovern.* Els criteris emprats per la Constitució de 1978 en el repartiment de competències entre l'estat i les comunitats autònomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït a que l'autogovern d'aquestes últimes estigui en bona mesura “desconstitucionalitzat”. És a dir, que sigui un autogovern subjecte al joc de les majories i minories resultant en les eleccions al parlament central, i que tingui una precària protecció jurídica en el Tribunal Constitucional. Aquestes dues característiques són ja, en si mateixes, un indicador de que existeix alguna cosa fonamental –i no només procedimental-

mal resolta en el model autonòmic espanyol. Es tracta d'un model que, en la pràctica, ha significat atorgar quasi un "xec en blanc" al poder central en la interpretació de qüestions fonamentals per l'autogovern de les autonomies. Així, aquest poder ha pogut establir de manera unilateral:

1. fins a on arriben les seves competències (en algunes matèries s'ha aplicat el principi de "divideix i venceràs", fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies
2. fins a on arriben els límits de la legislació bàsica (que a vegades inclou regulacions molt detallades en matèries com la funció pública, el règim local, les universitats, etc, que buiden de contingut el posterior desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes
3. una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques
4. una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució

D'aquesta manera, a la pràctica, l'autogovern queda a vegades reduït a àmbits que són merament intersticials i marginals. El model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern (educació, sanitat, funció pública, règim local, universitats, recerca, comerç, etc). Una qüestió que resulta especialment greu en el cas de Catalunya i del País Basc atenent a la clara voluntat que bona part dels ciutadans d'aquestes col·lectivitats han mostrat i segueixen mostrant de disposar d'un autogovern ampli que també inclogui qüestions aparegudes després de l'aprovació de la Constitució, com la participació en la regulació de la immigració o en les institucions europees. No es quelcom políticament anecdòtic que el mateix Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes malgrat de ser la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central una de les seves funcions- hagi recordat en varies ocasions que la imprecisió constitucional no permet declarar inconstitucionals bona part de les decisions del poder central malgrat el seu caràcter notòriament expansiu.

En contra del que a vegades s'esgrimeix, l'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats. Això és així tant si atenem a :

- a) al nivell de l'autogovern de les autonomies i, per tant, a la capacitat de portar a terme polítiques pròpies diferenciades i amb recursos econòmics suficients
- b) a la capacitat de participar en el “govern compartit” de l'estat –no existeixen en el cas espanyol els mecanismes que trobem usualment en algunes federacions, tals com un Senat territorial, comissions intergovernamentals, etc.
- c) a les garanties de defensa jurídica de l'autogovern.

De fet l'estat autonòmic no ha regulat de manera eficient ni els patrons fortament asimètrics habituals en les federacions plurinacionals (Bèlgica, Canadà), ni els patrons del federalisme anglosaxó –que tendeix a atribuir les funcions legislativa i executiva d'una mateixa matèria al mateix nivell de govern (Austràlia, Canadà), ni els mecanismes de cooperació i d'execució desenvolupats en el federalisme centreeuropeu (Alemanya, Àustria).

- 3) *El model de finançament.* L'autonomia econòmica suposa una condició ineludible de l'autonomia política. En aquest àmbit, i parlant del cas català, ens trobem amb una xifra important de “dèficit fiscal” en termes de política comparada (superior al 8% del PIB). L'autonomia econòmica i fiscal dels estats federats similars a Catalunya mostra quantitats significativament inferiors. A més, aquest dèficit podria augmentar en els propers anys, cas de no reformar-se l'actual sistema de finançament. Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat. El dèficit d'inversions de l'estat afegeix clares dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial creixentment competitiu. En aquest àmbit, es com si Catalunya, diguem, estigués obligada a conduir amb el fre de mà posat.

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió. En termes pràctics aquest nou escenari significa un conjunt tant de possibilitats com d'amenaques per a l'autogovern de la Generalitat. El futur d'aquest autogovern vindrà establert tant per les possibilitats i límits normatius de les regles constitucionals i dels tractats europeus com per la voluntat i perícia de les élits polítiques i socials catalanes en moure's en aquestes regles. El repte és pensar des de la globalitat i des de perspectives de futur per a actuar en allò que és més concret i actual.

La complexitat creixent de les xarxes intergovernamentals, especialment a Europa, fa que resulti necessari trobar alternatives a l'independentisme clàssic i als conceptes estatalistes rígids del constitucionalisme i del federalisme democràtic tradicionals.

Així doncs, malgrat suposar un avenç en termes històrics, l'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobre tot de desenvolupament pràctic. Després de més de dues dècades, les comunitats autònomes no disposen d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un finançament equitatiu. Crec que cal superar els tres hàndicaps esmentats que arrossega el model regional autonòmic sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat; l'absència d'unes regles del joc, estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals; i la manca d'una protecció jurídica amb garanties davant del Tribunal Constitucional sobre el contingut de l'autogovern. Tot això suposa una certa perversió de l'esperit amb el que es va elaborar la Constitució de 1978, així com un cert fracàs, en termes democràtics, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'estat. Una situació que una eventual reforma dels Estatuts d'Autonomia i de la Constitució podrien contribuir a corregir, especialment si es possessin les bases i el consens necessaris per tal de procedir a una reforma o, com a mínim, a una interpretació més "federal" i més "plurinacional" del desenvolupament constitucional que el que s'ha realitzat en les dues darreres dècades

En el moment "reformista" actual seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional. Una altra condició convenient per fer bé les coses és no tenir massa presa en el moment d'elaborar la proposta d'un nou Estatut que previsiblement ha de tenir una vigència similar a l'anterior., així com les propostes de revisió del Senat (que segons com es faci encara podria fins i tot empitjorar les coses). Amb les preses es tendeix a pensar ràpid i a decidir malament. I encara més allà on no ha existit ni existeix encara una cultura política de caràcter plurinacional i federal com és el cas espanyol. Una altra condició és que els acords polítics precedeixin a les propostes dels tècnics. Els plantejaments jurídics i politològics resulten imprescindibles en qualsevol elaboració solvent d'aquestes qüestions, però no deixen de ser tècniques a emprar un cop s'han establert les grans decisions polítiques per aquells a qui els correspon: el parlamentaris. Una consideració que val tant per a la proposta de

reforma de l'Estatut com per a les possibles propostes de reforma constitucional que puguin fer-se des del Parlament de Catalunya

En definitiva, en el nostre context, pensar be la democràcia requereix fer-ho des de la plurinacionalitat i, eventualment, des del federalisme. És a dir, requereix fer-ho des del federalisme plurinacional. Hi ha, d'entrada, sis temes que destaquen en l'actual procés de reforma: el reconeixement de Catalunya com una col·lectivitat nacional diferenciada, la protecció i ampliació de l'autogovern, la regulació de la immigració, el desenvolupament del tàndem llengua-educació-mitjans de comunicació, la representació i participació en les institucions europees i internacionals, i el finançament. De fet, l'ordre "lògic" del procediment hauria de passar primer per la reforma constitucional i posteriorment per la dels Estatuts. Però es procedirà al l'inrevés. El risc principal de procedir a una reforma estatutària realitzada en el marc d'una constitució que s'ha demostrat molt limitadora en la pràctica de l'autogovern es que, una vegada més, no es reguli el fons de la qüestió: la construcció d'una democràcia federal avançada en una societat plurinacional. Els nous estatuts tindran límits vells.