

EL DEBAT A L'ESTAT

# Una proposta des del federalisme plurinacional

Ramón Máiz



Imatge dels "pares de la Constitució", els set ponents que van redactar l'actual Constitució espanyola de l'any 1978: Gabriel Cisneros, Manuel Fraga Iribarne, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Gregorio Peces-Barba, José Pedro Pérez-Llorca, Miquel Roca i Junyent i Jordi Solé Tura. Il·lustració: César Cromit.

“Aprèn el veritable nom del teu mal: en el rostre de l’ídol t’has contemplat”

Salvador Espriu, *La pell de Brau*

En aquest article provaré d’argumentar i concretar alguns elements temptatius per a una proposta de reforma davant del conflicte polític de Catalunya. Ho faré des d’un de les tres òptiques possibles proposades pels coordinadors d’aquest dossier, César Colino i Ignacio Molina; concretament, des de “la visió de l’anomenat federalisme plurinacional” [1]. Em basaré, per a això, en el programa d’investigació que venim desenvolupant, des de fa anys, a l’equip d’investigacions polítiques de la Universitat de Santiago de Compostel·la [2]. Procuraré la màxima concisió i claredat i les mínimes reiteracions, i evidentment sempre estaré obert a prova de millor argument.

La perspectiva des de la qual es desenvoluparà la meva argumentació serà la d’una teoria normativa contextualista, articulant els principis normatius (teoria política) amb les aportacions de la investigació empírica (ciència política), de tal manera que això permeti

perfilar o revisar els supòsits teòrics amb l'estudi dels contextos, les pràctiques i els dissenys institucionals [3]. Repassarem, en primer lloc, els supòsits teòrics dels que partim; en segon lloc, ens centrarem en l'anàlisi empírica de la possibilitat que aquests supòsits puguin aplicar-se en el nostre cas; i, finalment, apuntarem algunes idees de reforma en coherència amb el que s'ha comentat anteriorment.

## Prendre's el procés seriosament: pressupòsits normatius i teòricanalítics

Des de la visió específica del federalisme plurinacional que aquí defensem –aquell que mira d'articular autogovern i govern compartit, amb unitat i diversitat nacional– ens interessa destacar, per la seva pertinència de cara al cas que ens ocupa, dues línies argumentals:

- La teoria constructivista de les nacions i els nacionalismes, i les seves exigències normatives democràtiques.
- L'enfocament multinivell o multicèntric de l'autogovern, i la seva traducció en un sistema complex de sobirania compartides.

## Un enfocament constructivista de les nacions

El federalisme plurinacional, no només postula una visió de l'Estat com a federació asimètrica, sinó també una concepció de la nació entesa com a procés polític de construcció nacional. Des d'aquesta òptica constructivista, les nacions espanyola o catalana, no constitueixen una dada prèvia, una identitat cristal·litzada en el temps, sinó el resultat contingent d'un procés polític relacional sempre inacabat, plural i contestat. A partir d'aquesta assumpció, el "procés" català no pot ser considerat com un fenomen polític expressiu de les demandes de reconeixement d'una identitat catalana prèviament donada, sinó com a mobilització política productiva d'una nova identitat nacional a Catalunya. El que ha mostrat el procés, com després comprovarem, és que la identitat nacional és dinàmica, evolutiva, dependent de trajectòries prèvies, incorpora nous actors i nous arguments que alteren sovint les bases i la linealitat de la seva pròpia construcció, que posen en qüestió les precondicions històriques de la identitat, i fins i tot, en cas extrem, la necessitat mateixa d'elements ètnicoculturals immutables sobre els quals basar-se. Per això, la interpretació i l'anàlisi d'aquest dinamisme, afectat per factors estratègicament lligats a l'estructura institucional i a la competició política, requereixen deixar de banda les concepcions estàtiques i prepolítiques de la nació. En darrer terme, cal entendre els nacionalismes com un factor decisiu, no l'únic, per a la producció mateixa de les nacions.

No és la nació la que genera el nacionalisme, és el nacionalisme el que produeix la nació. En general, no és la nació la que precedeix l'Estat, sinó l'Estat el que crea les nacions. La nació no genera el nacionalisme, com la seva exteriorització i expressió exògenes, són els nacionalismes els que, només en determinats contextos institucionals i sempre en competició amb altres forces i ideologies, configuren una versió específica d'allò nacional,

mitjançant un procés endogen, obert i interactiu (des de l'Estat o contra l'Estat). Fins i tot les anàlisis que subscriuen una lògica de la demanda, això és, que consideren l'aparició dels partits nacionalistes com a resposta política a una fractura històrica preexistent (lingüística, cultural, política o econòmica), es veuen obligats a admetre una inevitable lògica de l'oferta. En efecte, aquella identitat nacional "objectiva" ha estat el producte, al seu torn, de la mobilització política prèvia en el passat per part d'intel·lectuals, moviments i partits nacionalistes en contextos institucionals específics. Per tant, des d'aquesta perspectiva, no es nega que la identitat nacional catalana constitueixi una dimensió fonamental de la identitat individual de molts ciutadans i ciutadanes de Catalunya, transmesa intergeneracionalment. Ara bé, s'afirma que aquesta identitat compartida és susceptible d'articulacions polítiques molt diverses, tant pel que fa al tipus de contraposició nosaltres/ells, propi/aliè etc. com a les demandes específiques d'autogovern que es defensen en cada conjuntura donada. Res de tot això no està inscrit de manera "natural" o "històric" en el substrat identitari nacional, sinó que és el resultat d'un procés de filtrat complex, conflictiu i contingent, selecció i opcions estratègiques, condicionat per l'estructura d'incentius generada per l'evolució de l'Estat de les autonomies [4].

És el discurs nacionalista, i la seva articulació organitzativa, el que (re)construeix la idea específica de nació, el que llaura la identitat compartida pels ciutadans, el que formula els "interessos nacionals" i els generalitza a través de l'acció política. D'aquesta manera, les explicacions de les polítiques relacionades amb l'etnicitat, com a element constitutiu de la nació, s'introdueixen de ple en el camp de la competició i les estratègies, particularment en el de l'estratègia electoral. El discurs nacionalista constitueix una combinació eficaç d'elements diversos -com veurem de seguida, no només d'interessos, sinó d'emocions- que té prou virtualitat i flexibilitat per incloure, en un moment donat, components essencialistes de la nació (greuges històrics, maltractament econòmic, pèrdua històrica de l'autogovern etc.) i en una altra conjuntura postular elements radicalment estratègics (per exemple, convertir les eleccions al Parlament de Catalunya de 2015 en un plebiscit nacional, situant la independència com un tema central de la competició política). És aquesta plasticitat, aquesta flexibilitat la que possibilita l'eficàcia del moviment nacionalista, i retroalimenta el marc interpretatiu en el qual es construeix la idea de nació catalana com un producte de la coordinació cultural i política, així com la demanda d'independència o de més autonomia per al *demos*, que no constitueix un fet previ a la democràcia, sinó que es crea, precisament, mitjançant aquesta coordinació democràtica.

El discurs nacionalista té prou flexibilitat per incloure components essencialistes de la nació, com els greuges històrics, i també elements radicalment estratègics. Aquesta plasticitat possibilita l'eficàcia del moviment nacionalista i retroalimenta el marc interpretatiu en el qual es construeix la idea de nació catalana com un producte de la coordinació cultural i política

El nacionalisme català (i l'espanyol), com tots els nacionalismes, s'articula relacionament i evoluciona ideològicament de manera molt diversa, mogut per la competició, el context i les tensions externes i internes. Com en tots els Estats plurinacionals, les demandes polítiques de les nacions interiors són el resultat contingent no només de la construcció històrica de la identitat des d'una visió hegemònica determinada i els interessos econòmics, polítics i culturals de les diferents comunitats formulats per les elits dominants; sinó també del procés interactiu entre els arranjaments institucionals (model territorial d'Estat i els seus dèficits d'acomodació plurinacional), les polítiques (inversores, fiscals, competencials, lingüístiques, d'ordre públic etc.) dels organismes generals de l'Estat, i les estratègies discursives i el règim emocional que emmarca els líders i els partits en competència. El nacionalisme (re)significa i (re)construeix políticament la nació, basant-se en dos elements només parcialment heretats (precondicions etnicoculturals i precondicions economicosocials), i uns altres tres que tenen un indubtable caràcter estratègicorganitzatiu (estructura d'oportunitat política favorable, mobilització política inclusiva, discurs i règim emocional que creï el marc en el qual aquests elements adquireixen valor polític i competitiu). Així, ni la "independència" no constitueix l'únic objectiu conseqüent per a tota nació que es preï -davant l'alternativa de l'acomodació plurinacional pactada, per exemple-, ni tampoc no resulta inequívoca, una demanda exempta d'ambigüitat. Al contrari, és un significant flotant sota el qual competeixen projectes i demandes d'autogovern molt diferents, com mostra la política comparada, des d'Escòcia a Ucraïna, passant per l'Uzbekistan o Quebec ("Independence-Lite", "Semi-sovereignty", "Partial Independence" etc).

Les conseqüències normatives d'aquesta perspectiva constructivista de les nacions i dels nacionalismes, pròpia encara que no exclusiva del federalisme plurinacional, són molt rellevants per al cas català atès que la nació consisteix en un procés de producció interactiva i no en una mera expressió d'identitats i preferències donades. Dit d'una altra manera, si la nació consisteix en la construcció d'un *demos* i no en la mera expressió de la voluntat preexistent d'aquest *demos*, les exigències normatives de la qualitat democràtica d'aquest procés passen a primer pla i es projecten en diverses direccions; entre d'altres, i sense pretensió d'exhaustivitat:

1. L'imprescindible requeriment del pluralisme cultural, polític i ideològic, tant al si de l'Estat com de les nacions que hi conviuen. Això comporta el reconeixement empiriconormatiu de la plurinacionalitat, la pertinència d'articular un debat amb informació no distorsionada, i la necessitat d'incorporar-hi les diverses perspectives polítiques que puguin sorgir al voltant de les possibles fórmules d'acomodació. Una tasca que requereix, al seu torn, la conjugació no només de la democràcia representativa (parlaments) i la democràcia directa (referèndum), que són imprescindibles i concurrents, sinó també la incorporació de les dimensions democràtiques de la deliberació pública i la inclusió de les minories, en lloc del simple recurs al referèndum i a la negociació. Aquestes són unes pretensions que topen frontalment amb les assumpcions, suposadament indiscutibles, del nacionalisme d'Estat (la lectura forçada de la "indissoluble unitat d'Espanya" de l'art. 2 de la Constitució espanyola, entesa com a única nació possible)... o contra l'Estat (la representació semiòtica del nacionalisme, prenent la part pel tot, parlant en nom

de "l'autèntic" poble de Catalunya). Aquests plantejaments vulneren els pressupòsits d'una democràcia pluralista en postular, un i un altre, l'homogeneïtzació d'una comunitat substancial lingüística, històrica o cívica.

2. La transcendència democràtica de l'Estat de Dret i de l'Estat constitucional, com a nexa intern i conceptual entre el principi de legalitat (ordenament jurídic) i el principi de legitimitat (Constitució). L'existència inviolable de límits sobre allò que és decidible, individualment i col·lectivament, que de cap de les maneres no pot quedar a mercè de les diferents majories conjunturals, és perfectament compatible amb la idea de que la legitimitat de la Constitució territorial ha de poder renovar-se periòdicament a través dels procediments establerts -reforma constitucional, poder constituent constituït- per evitar la seva inevitable erosió amb el pas del temps, la correcció dels defectes de disseny observats i la necessària actualització del pacte federal, sigui aquest originari (en el cas dels sistemes federals) o sobrevingut més gradualment (en el cas espanyol, a través dels pactes autonòmics de 1979 i 1981). Tot això li treu el més elemental fonament normatiu tant a l'horror patològic a la reforma constitucional del sistema polític espanyol, com a l'autoevident "dret a decidir" unilateralment per part de la nació catalana.
3. En la perspectiva que defensem, d'unitat en la diversitat, resulta indefugible el principi democràtic de la igualtat, la redistribució i la solidaritat interterritorial com a fonament inexcusable de les polítiques de benestar, sense les quals la possibilitat d'un Estat social i democràtic de dret o, per dir-lo des del nostre punt de vista, de l'Estat federal del benestar, resulta malmesa de manera irreparable. Una exigència d'igualtat que es contraposa tant a la insuficiència financera crònica de les comunitats autònomes, com a la seva eventual irresponsabilitat fiscal en tant que simples hisendes de transferència i despesa pública, a la falsa hipersolidaritat que es tradueix en la falta d'ordinalitat en el sistema de finançament i, sens dubte, a les reclamacions neoliberals i insolidàries del "nacionalisme dels rics". També aquí regeix la màxima republicana: els afectats per una decisió han de participar a la seva gènesi.
4. Finalment, l'estabilitat de l'Estat no constitueix un problema menor per a la democràcia, un inacceptable perjudici en favor de l'*statu quo*, sinó un component essencial de la sostenibilitat democràtica. En situacions de crisi econòmiques, ecològiques i pandèmiques, la continuïtat de la legitimitat democràtica de les decisions que afecten tot el territori i les futures generacions, requereix el manteniment de les fronteres o el reforç de la seva integració multinivell, tret de casos extrems de força major i absència contrastada d'alternatives. En aquests contextos de crisi, als costos exorbitants de l'opció "sortida" d'una part de l'Estat, s'afegeix un problema de justícia distributiva, bàsica per a tota democràcia, atès que la nació amb la renda més alta es beneficia en la mateixa mesura en què la resta del país resulta perjudicat, i la desigualtat s'incrementa en la mateixa proporció en què la redistribució interterritorial s'erosiona. A més, el qüestionament de la integritat territorial es tradueix sempre en una retroalimentació del nacionalisme de l'Estat, que s'atrinxera en el tancament del sistema davant de les necessàries reformes de

l'autogovern i del govern compartit, i exacerba l'antagonisme fent impossible qualsevol negociació.

## Un enfocament multicèntric de l'autogovern

Però ara hem de fer un pas més: una visió democràtica a l'altura dels temps ha d'incorporar necessàriament un marc institucional i cívic de govern multicèntric o multinivell. Des d'aquesta òptica, pròpia però tampoc exclusiva del federalisme plurinacional, en la que s'ha vingut a coincidir, per vies diferents [5], la relació política entre l'Estat i les nacions interiors no pot reduir-se a un joc d'interacció entre dos jugadors i els seus respectius escenaris ("Catalunya i Madrid"). Al contrari, una perspectiva multinivell requereix la inserció d'aquests dos espais en una estructura relacional dels quatre àmbits de decisió implicats: l'Estat, les comunitats autònomes, la Unió Europea i els governs locals; la qual cosa no implica que es pretengui equiparar els quatre nivells, i s'hi dilueixi la qüestió nacional, sinó que s'atengui, conjuntament amb la seva inexcusable interdependència, l'especificitat política de cadascun d'ells. El rètol no ens ha d'enganyar: el federalisme multinacional és europeïsta i municipalista.

Els contextos institucionals seleccionen els actors en presència, afavoreixen determinades estructures d'oportunitat, formats organitzatius, estratègies i agendes. Doncs bé, avui dia resulta impensable cap pretensió d'autogovern, al si dels països membres, al marge de la Unió Europea. La decisiva distinció entre la Unió Europea i un Estat federal és que en aquella Unió o "Confederació", tant si s'interpreta en clau supranacional com intergovernamental, els estats membres –si bé han cedit importantíssimes parcel·les de la seva sobirania, i la UE s'ha "federalitzat" fins a cert punt- mantenen la seva condició d'estats independents. És a dir, no només tenen opció de veto en el Consell Europeu sinó, sobretot i fonamentalment, la capacitat de sortida de la Unió (no unilateral, sinó pactada, negociada amb intervenció del Consell Europeu i del Parlament Europeu). Això es visibilitza tant en la "clàusula de retirada" de l'art. 50 del Tractat de la Unió Europea, com en la "clàusula d'accés" de l'article 48, que requeriria un improbable procés d'entrada a la UE (unanimitat dels estats membres) a aquelles nacions internes que s'han convertit en nous estats independents [6].

Ara bé, la integració en la UE ha suposat no només la transferència de competències des dels Estats a la governança multinivell, sinó també l'erosió de competències de les comunitats autònomes, l'exercici de les quals passa a ser decidit mitjançant mecanismes que inclouen els estats membres, i només de manera molt deficient les comunitats autònomes. Això requereix un reajustament del model territorial per tal de garantir l'autogovern. Al contrari, en un Estat federal com l'espanyol no hi ha clàusula de retirada, sinó una legítima presumpció democràtica contrària al dret de secessió. Les entitats federades estan obligades a respectar la integritat de la federació, sempre que aquesta, al seu torn, no violi de manera sistemàtica les seves pròpies finalitats, és a dir, la sobirania compartida, la integritat substancial de l'autogovern dels estats federats.

La integració en la Unió Europea no només ha suposat la transferència de competències des dels Estats cap a la governança multinivell, sinó també l'erosió de competències de les autonomies

El sistema de govern local és sens dubte molt diferent però no per això menys imprescindible políticament en la reorganització territorial de l'Estat. En l'actualitat, una democràcia mereixedora d'aquest nom -és a dir, que articuli elements de representació, participació, deliberació i inclusió- resulta impensable sense la incorporació de la dimensió cívica municipal. Encara que manqui de potestat legislativa, la seva rellevància política resulta indiscutible: en primer lloc, com a autèntic nivell d'autogovern i decisió política -i no mera "administració local"- proveïdor de polítiques públiques, de béns i serveis, en tant que primer nivell d'atenció a les necessitats bàsiques de la ciutadania; i, en segon lloc, perquè aquí impera una lògica cívica inclusiva, diferent de les federacions i els estats federats: la identitat, la nacionalitat o l'origen cedeixen el pas davant del criteri democràtic de residència, de manera que la ciutadania municipal resulta, per definició, il·limitada.

Les conseqüències normatives d'aquesta perspectiva federal multinivell són claus per al cas que ens ocupa. Assenyalem-ne només algunes:

1. L'opció normativa del govern multicèntric o multinivell permet, abans que res, prescindir del vocabulari exorbitant de la sobirania, del concepte teològic secularitzat que s'afana en la procura d'un poder il·limitat, indivisible i indelegable, sigui de la nació, del poble o de l'Estat. La primera conseqüència d'una visió de sobirania compartides és que facilita el reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat espanyol. La segona és la (re)distribució competencial i la seva garantia, mitjançant mecanismes d'autogovern i govern compartit entre els diversos nivells. La tercera, és la insostenibilitat de la lògica especular del monisme nacionalista en les seves dues versions: 1) "Un Estat, una nació", amb la seva obsessió malaltissa amb la "balcanització" i el "sostre de l'Estat de les autonomies"; i 2) "Una nació, un Estat", i la seva seqüència indiscutible: Autodeterminació - Secessió. Ambdues perspectives sobiranistes suposen negar l'evidència de la imbricació democràtica relacional i interdependent dels quatre nivells esmentats de govern. Ambdues assumeixen, també, la delimitació antidemocràtica de fronteres com a correlat de la producció de demos nacionals homogenis i la consegüent opressió -tant en l'àmbit de l'Estat com de les nacions internes - de les minories culturals i lingüístiques, així com una visió (neo)centralista bé en clau estatal, bé autonòmica. Una i una altra es tradueixen, finalment, en la restricció sistemàtica de la ciutadania mitjançant criteris d'origen i nacionalitat.
2. Quan, com ja hem esmentat, la mobilització nacionalista crea la nació, produeix un nou *demos*, els mecanismes de representació (Parlament) s'han de conjugar amb mecanismes de democràcia directa (Referèndum). En una perspectiva relacional no hi ha lloc per al dret unilateral d'autodeterminació. El mecanisme democràtic és sempre de codeterminació mitjançant un pacte revisable entre l'Estat i les

comunitats autònomes. A diferència del cas escocès al qual es fa al·lusió tot sovint, l'itinerari normativament adequat és l'invers: no el referèndum i després la negociació, sinó primer el pacte d'autogovern i després el referèndum. En el cas espanyol [7], encara que inicialment va ser pensada per a les nacionalitats històriques, la garantia és doble, ni la comunitat autònoma no pot imposar un Estatut a l'Estat, ni l'Estat no li pot imposar un Estatut. D'aquí també doble mecanisme: en primer lloc, la presentació d'un projecte per part de l'Assemblea de diputats i senadors autonòmics, que ha de ser negociat amb la Comissió Constitucional del Congrés, la voluntat del qual preval; i, en segon lloc, tant si hi ha acord com si no, el text ha de ser ratificat pel poble de la comunitat autònoma. Per la qual cosa l'Estatut aprovat adquireix un autèntic rang constitucional ("bloc de constitucionalitat") i no de mera llei orgànica.

3. Es dedueix del que hem comentat anteriorment el paper clau dels tribunals constitucionals, així com la importància de la doctrina de l'autorestricció, en estats basats en el reconeixement de la pluralitat nacional i el pacte polític constitucionalment revisable entre la federació i els estats federats. Així també hauria de ser en el nostre sistema polític atès que, en primer lloc, no és al Tribunal Constitucional sinó a les Corts Generals primer, i al poble de Catalunya mitjançant referèndum, després, a qui correspon dir l'última paraula en el procés *coconstituent* de la revisió del pacte territorial; en segon lloc, la composició i l'actuació del Tribunal Constitucional hauria de garantir l'absència de biaixos notoris a favor del govern central. Des d'aquesta perspectiva, la gravetat de la STC 31/2010 rau en què després de la manipulació irregular antiautonomista de la seva composició, va trencar amb el procediment de pacte i negociació estatutari, va procedir a la suplantació dels representants legítims del poble espanyol; i finalment, va negar que l'última paraula correspongués al poble de Catalunya en referèndum.
4. Des d'aquesta perspectiva multinivell, la secessió negociada esdevé un mecanisme residual, un simple *remedial right only*: es considera com a últim recurs i només en cas de violació reiterada de l'autogovern d'una comunitat. La perspectiva multinivell implica, a més, no només l'articulació democràtica d'una pluralitat d'escenaris institucionals, sinó la trobada de la diversitat d'actors i identitats que es mobilitzen al si de cadascun d'aquests escenaris i de les seves demandes respectives (partits d'àmbit estatal, partits nacionalistes, confluències del nou municipalisme etc.). Per tot això, la via normativament justificada en cas de desacord amb l'*statu quo* és la que conjugui les quatre dimensions democràtiques esmentades anteriorment (representació, participació, deliberació i inclusió) en una perspectiva constituent. I això s'aconsegueix, no mitjançant el reduccionisme i la polarització del referèndum, sinó a través del procés, de major qualitat democràtica de reforma de la Constitució. La celebració directa d'un referèndum seria només normativament legítima, en última instància, en cas de violació sistemàtica de l'autogovern i fracàs definitiu de la reforma constitucional. A la vegada, la reforma constitucional hauria de plantejar-se des d'una perspectiva multinivell, amb la participació dels diferents centres de govern i amb mecanismes de contrapès que impedeixin que l'exercici del veto per part d'algunes comunitats bloquegi el procés. D'aquesta manera, s'aconseguiria no

només desincentivar les temptatives de construcció d'una nació homogènia, des de l'Estat o contra l'Estat, que són ambdós processos d'ablació d'allò que és heterogeni del si del *demos*, sinó propiciar un nou pacte multilateral d'interdependència i acomodació.

## L'espai polític del federalisme plurinacional

Ara ens hem de plantejar si tot el que hem estat comentant fins ara és un somni la raó, una aposta inviable. En efecte, la pregunta que hem de fer és si, després de 8 anys de conflicte polític, existeix un espai de competició substantiu que, al marge de la polarització sobiranista dominant entre l'*statu quo* (l'Estat de les autonomies recentralitzat) i el separatisme (secessió unilateral), per més heterogeni que sigui al seu interior, permeti la seva eventual coordinació des del punt de vista del federalisme plurinacional. Per fer-ho, ens referirem a dades pròpies, elaborades a partir d'enquestes dissenyades pel nostre equip d'investigacions polítiques (USC) el 2015 i el 2018, precisament per afinar temes menystinguts en altres sondejos a l'ús (CIS, CEO); especialment: la pluralitat de les demandes d'autogovern al si del procés i el complex règim emocional en joc.

El procés com a construcció politicodiscursiva adquireix existència a partir de 2012, no preexisteix anteriorment a la seva pròpia construcció semàntica, no precedeix la competició política sinó que s'hi origina, i funciona com a *master frame* que l'emmarca i coordina. Des de la versió constructivista que hem apuntat a la secció anterior, vam procedir en el seu moment a separar en la nostra investigació el procés de la demanda d'independència de Catalunya, i a explicar la política catalana des d'elements propis de la competició (Rivera et al. 2016). En el procés no predominen els elements essencialistes sinó polítics i estratègics (mobilització, lideratge, discurs, emocions), tant per als que estan a favor com per als que hi estan en contra. Encara que es formuli com a "procés sobiranista de Catalunya", el suport al procés i el suport a la independència de Catalunya són fenòmens diferents, i així, mentre la meitat dels catalans donen suport al primer, poc més d'una tercera part aspira, amb totes les seves conseqüències, a convertir Catalunya en un estat independent de l'Estat espanyol.

La seva construcció política com a expressió de legitimitat democràtica va permetre la seva extraordinària capacitat de mobilització cívica, consolidada pel fet que els motius de suport al procés no fossin de naturalesa essencialista (etnicoculturals, lingüístics, històrics etc.), sinó que es formulessin com a posicions estratègiques i tàctiques de la competició política. Així, el maltractament del govern espanyol (36%) o el desig que la societat catalana tingui dret a decidir (23.6%) apareixen com els factors que tenen més força per als qui expressen el seu suport al procés; en canvi, els motius identitaris i essencialistes, com no sentir-se espanyol (4.8%), els greuges històrics (5.8%), o la definició de Catalunya com a nació (11.8%) queden relegats a valors menors. El mateix passa, per cert, amb l'expressió dels motius dels ciutadans que estan en contra del procés: la idea que Catalunya tindrà una millor situació de futur dins d'Espanya i de la Unió Europea (31.3%), o que el conflicte amb

l'Estat trenca el consens i la convivència a Catalunya (30.1%), ocupen els primers llocs; en canvi, els motius de caràcter més essencialista, com no sentir-se català (0.1%), considerar que Catalunya no és una nació (4.2%) o sentir-se nacionalista espanyol (9.5%) ocupen els últims llocs. Així, al voltant del 60% de la ciutadania de Catalunya, tant dels que defensen el procés com dels que s'hi oposen, expressen els seus motius en termes d'*issues* o temes de la pròpia competició política, i tots aquests *issues* es construeixen, sobretot, en forma de relat associat als valors propis de la democràcia.

Més important encara és el fet que només una part minoritària d'ambdós públics s'expressi en termes essencialistes amb referència a les identitats nacionals, o en relació al que cadascun d'ells senti des del punt de vista identitari. No és "el que som" allò que condiciona la posició respecte al procés, sinó "el que percebem", i és en aquest espai de les percepcions on el discurs contribueix de manera decisiva, donant sentit a l'acció, a la mobilització política. Això ens allunya de lectures que equiparen els interessos amb les preferències polítiques. Els interessos poden objectivar-se i associar-se a allò que som (classe, nació, religió), i les preferències es construeixen des de la jerarquia predefinida i elaborada, filtrada de les percepcions. A mesura que el procés irromp en la competició política catalana i amplia els seus suports es torna menys essencialista. En incorporar més suports, aquests són cada vegada més plurals i, conseqüentment, és necessari ampliar l'horitzó discursiu, donant un protagonisme creixent a les percepcions. El propi creixement del suport al procés erosiona l'essencialisme, la qual cosa no resta potencia a la mobilització política sinó que, al contrari, multiplica la seva eficàcia. Ara bé, els *issues* són conjunturals i relacionals, vinculats a la mateixa interacció política, a l'estructura institucional, a la pluralitat interna del moviment i a les respostes de l'Estat. En definitiva: són potencialment negociables.

A mesura que el procés irromp en la competició política catalana i incorpora suports cada cop més plurals, es torna menys essencialista: amplia l'horitzó discursiu donant un protagonisme creixent a les percepcions sobre temes conjunturals i relacionals, vinculats a la mateixa interacció política o a les respostes de l'Estat. Ara bé, aquestes qüestions són potencialment negociables

La necessitat que el discurs es torni més obert reconduïx també el propi relat de sectors primordialistes i així, mentre el 2015, quan el nostre equip estudia per primera vegada els motius a favor i en contra del procés, els motius de caràcter essencialista superaven el 30%, el 2018 disminueixen fins a situar-se al voltant del 20%. Aquesta caiguda no és sinó l'expressió del trànsit argumentatiu, de la politització del propi relat, que reconduïx estratègicament les posicions dels ciutadans i dels col·lectius que hi participen. Ara bé, i això resulta tan decisiu com poc estudiat: darrere d'aquesta reconducció motivacional hi ha un ajustament entre el discurs dels actors i les emocions que els ciutadans senten cap a aquests actors. Efectivament, davant del que puntualment poguéis deduir-se de la

perlocució discursiva dels actors nacionalistes (“Espanya ens roba”, “Espanya ens odia”), l’espai emocional en el qual es mou la competició política catalana respon a les emocions pròpies de qualsevol competició política democràtica. En contra del que pogués semblar i es divulga en els mitjans, està lligada fonamentalment a emocions d’entusiasme i ansietat, i amb una escassíssima presència d’emocions lligades a l’aversió (odi o ressentiment, per exemple). I encara que és cert que l’ansietat es genera en situacions d’incertesa i de conflicte moderat, no és menys cert que actualment, degut a la polarització derivada de les crisis successives, l’ansietat és present en tots els sistemes democràtics. L’entusiasme s’expressa per part dels ciutadans que comparteixen aquest discurs a través d’emocions com ara esperança, entusiasme i orgull, en aquest ordre jeràrquic cap als partits i líders que estan a favor del procés. I això, per davant de l’enuig i la por, emocions lligades a l’ansietat, que expressen prioritàriament els que estan en contra. L’enuig preval sobre la por, la qual cosa afavoreix la mobilització, segons ens indica la psicologia política més recent, perquè l’enuig té una capacitat mobilitzadora més gran que la por.

Fa anys detectàvem que el temps era un factor fonamental per a la construcció primordial de l’independentisme. El ciutadans que se sentien independentistes des de feia més temps eren més primordialistes que els independentistes sorgits arran de la construcció del procés. Així, més d’un 78% dels independentistes “des de sempre” aspiraven a la secessió, mentre que aquesta demanda no assolia el 15% entre els que s’havia incorporat durant l’últim any. Ara, en explorar el règim emocional, ens trobem que uns i altres també són diferents emocionalment, sobretot pel que fa a l’esperança dipositada en els actors que gestionen el procés. Les dades són prou eloqüents: mentre el 73% dels independentistes “des de sempre” mostren esperança cap als actors que condueixen el procés, només el 54.2 dels “nous independentistes” comparteixen aquesta emoció. És cert que tenen els mateixos nivells d’entusiasme i fins i tot uns nivells d’orgull semblants, però hi ha gairebé vint punts de diferència respecte a l’esperança. I mentre l’entusiasme facilita la mobilització, i l’orgull es vincula a la identificació, l’esperança reflecteix les expectatives i la confiança que cada ciutadà/na diposita en el projecte, i per tant la major o menor rigidesa i negociabilitat de les demandes.

Des de l’anàlisi del règim emocional, podem formular la hipòtesi plausible de què el procés no va fracassar políticament per falta d’entusiasme i de mobilització. Es va quedar a mig camí perquè, a més de canvis desfavorables en l’estructura d’oportunitat política, als nous independentistes se’ls va esgotar l’esperança, especialment la que es dipositava en el partit del President de la Generalitat, on s’havien concentrat una major part dels nous independentistes. I per això, quan ara es pregunta als catalans si creuen que Catalunya assolirà la independència, més d’un 63% responen de forma negativa.

L’estratègia nacionalista, compartida pels partits de dreta (Ciutadans i PP) va fer del procés el clivatge central de la competició política catalana, la qual cosa va produir un efecte polaritzador que va tenir importants rendiments electorals per als partits nacionalistes i per a Ciutadans dins de Catalunya. També ho van ser per al PP i Ciutadans fora de l’espai català; fins i tot l’èxit de VOX apareix vinculat, en bona mesura, al tema de la independència de Catalunya [8]. En aquest sentit, el procés afavoreix els partits que treuen rèdits de la polarització, tant dins com fora de Catalunya, i l’esmentada rendibilitat

estratègica reforça la impossibilitat de construir condicions per a la trobada dels actors, malgrat que els ciutadans, emocionalment i espacialment, siguin més propers entre si que les distàncies que genera la producció polaritzada del discurs en la competició partidista.

Però precisament pel fet de fonamentar-se sobre l'esperança dels nous independentistes, a partir de 2018 el procés va entrar en una fase d'esgotament emocional difícil de recuperar. Aquí s'obren diversos interrogants. Podria ser que el refredament relatiu de les emocions lligades a la construcció del procés per part dels nous sectors independentistes, d'una banda, i la limitació de les opcions estratègiques en els espais de la dreta després de la desfeta de Ciudadanos i l'aparició de VOX –especialment el risc que el PP torni a vertebrar sobre la independència de Catalunya l'eix de la competició que ha estat tan favorable a VOX- obrin l'oportunitat per a un espai de solucions en el qual la majoria de la ciutadania catalana podria trobar el seu lloc. Però també podria donar-se el cas que la fortalesa emocional dels sectors independentistes tradicionals creï un model de resistència i replegament identitari, amb ampli suport, que bloquegi una sortida alternativa.

Quan vam començar a estudiar el procés, ens vam adonar que un dels elements que més distorsionaven la percepció de les aspiracions de la ciutadania de Catalunya era que les opcions polaritzades independència/autonomia (recentralitzada) no esgotaven la pluralitat de preferències existents. És doncs per això que vam construir la nostra pregunta amb set categories que, a efectes d'aquest article, reduïrem a cinc: els que volien efectivament la independència (32.2%), els que aspiren a una solució federal (27.2%), els que desitgen una autonomia reforçada (22.1%), els que volen una autonomia en les condicions actuals (11.3%) i els que creuen que la solució per a Catalunya és un Estat centralitzat (4.3%).

El 32.2% de ciutadans que aspira a la solució per la via de la independència, en la seva immensa majoria independentistes de llarga durada i bona part d'ells primordialistes en la seva concepció de la nació, mostra altíssims percentatges d'emocions tals com esperança (71.6%), orgull (54.7%) i entusiasme (50.6%). En realitat són els independentistes “de sempre”, amb un règim emocional específic, fonamentalment basat en l'esperança, els que responen a la pregunta concreta sobre la solució territorial reclamant inequívocament la independència. A més, no és només l'elevada presència de les emocions esmentades el que mostren aquests sectors, sinó que la intensitat del component emocional també és molt alta (al voltant de 4.15 sobre 5). La qual cosa fa pensar que l'espai d'oportunitat que el procés ha obert als sectors independentistes tradicionals ha generat un ancoratge emocional molt consistent pel que fa a presència i intensitat. La imatge del “suflé” no pot ser més enganyosa.

L'espai d'oportunitat que el procés ha obert als sectors independentistes tradicionals ha generat un ancoratge emocional molt consistent; la imatge del “suflé” no pot ser més enganyosa

D'altra banda, si sumem les opcions “més autonomia”, “Estat federal”, “Estat federal

plurinacional” existeix un possible espai de trobada, encara no articulats, però susceptible de ser construït políticament, per a més d’un 50% de catalans, que podrien aspirar a una solució compartida. A diferència de l’opció favorable a la independència, aquest és un espai no només de preferències diverses, sinó emocionalment plural on s’articulen emocions positives i negatives, amb una diversitat emocional menor a la de la solució de la independència i amb una intensitat de les emocions també menor. És un espai plural molt menys emotiu i, per tant, més susceptible a ser negociat. És allà on neix l’eventual possibilitat que es converteixi, mitjançant un complex treball de lideratge, discurs i mobilització, en un espai de trobada, obert a incorporar a sectors desencisats de ciutadans implicats en el procés, des de la perspectiva del federalisme plurinacional.

## La reforma territorial

Sostenim, sobre la base del que hem estat argumentant, normativament i empíricament, que la reforma constitucional, en tant que procediment democràtic de legitimitat que permet abordar problemes territorials complexos de manera complexa i regles de decisió exigents, resulta la via més adequada per a la resolució del conflicte polític de Catalunya. Ens centrarem, en primer lloc, en proposar alguns mecanismes procedimentals per a apuntar tot seguit alguns temes substantius de reforma [9].

S’acostuma a afirmar que l’estructura profunda de la nostra Constitució és irreformable. Tanmateix, aquesta afirmació ha de ser qüestionada. En primer lloc, perquè, si més no en la seva literalitat, la Constitució de 1978 no contempla l’existència de límits implícits (de fet, reconeix la possibilitat de la seva revisió total) i, en segon lloc, perquè, teòricament, seria possible afegir un nou procediment de reforma sense necessitat de modificar els arts. 167 i 168 CE. En cap cas, l’organització territorial de l’Estat no es veu afectada ni per cap clàusula d’intangibilitat, ni pel procediment agreujat de l’article 168.

Si admetem aquesta última opció, podria esmenar-se la Constitució sense canviar els dos procediments de reforma preexistents i, tenint en compte que el procediment simplificat de l’art. 167 ja s’ha utilitzat dues vegades, es podria pensar afegir-hi un nou paràgraf en el qual s’imposessin noves condicions procedimentals per reformar el Títol VIII de la Constitució i alguns altres preceptes constitucionals, com els que fan referència al Senat que no estan reservats al procediment agreujat de l’art. 168 la CE. Aquesta opció suposa, en nom de la viabilitat, pagar el preu més elevat per a una visió federal plurinacional com la que aquí se sosté, de renunciar a qualsevol intent de reconèixer a la Constitució fórmules que directament o indirecta puguin qüestionar la unitat i la indivisibilitat de l’Estat que reconeix l’art. 2 la CE, ja que aquest article només pot reformar-se a través del procediment previst a l’art. 168. Per evitar aquest escull, el reconeixement de la naturalesa nacional de Catalunya o una altra comunitat autònoma seria una qüestió a abordar a l’Estatut d’Autonomia respectiu que posseeix, no ho oblidem, rang constitucional. La qual cosa permetria revisar la jurisprudència de la STC 31/2010, de manera més conforme amb la realitat plurinacional espanyola, fent possible per a Catalunya el que ja ho és, per exemple, per a Andalusia (que és considerada al seu Estatut com a “realitat nacional”).

L'esmena constitucional d'addició a l'art. 167 la Constitució hauria d'indicar expressament quins preceptes constitucionals són els que requereixen per a dur a terme la seva reforma, a més dels pressupòsits generals de l'art. 167 CE, determinades condicions o requisits addicionals, a través dels quals s'estaria implementant un procediment "especial" (ara inexistent) o, si es prefereix una variant dins de l'art. 167 la CE, reservada exclusivament per a aquelles iniciatives de reforma que afectin a la constitució territorial de l'Estat i que no estiguin subjectes al procediment agreujat de l'art. 168 la CE. En aquest sentit, i d'acord amb el que dèiem en el primer apartat d'aquest article, entre aquestes condicions addicionals haurien de figurar, si més no, aquestes dues: en primer lloc, habilitar un canal de participació de les comunitats autònomes i de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies en el procediment de reforma; i, en segon lloc, que el projecte de reforma, una vegada aprovat per les Corts Generals sempre hagi de ser sotmès al referèndum del poble espanyol per a la seva ratificació, sense necessitat que ho sol·liciti una determinada majoria.

Si es creés, dins del procediment de l'art. 167 CE, una variant específica per a la reforma de la Constitució territorial, aquesta hauria de permetre la modificació de l'estatus constitucional de qualsevol dels diferents nivells de govern (local, autonòmic i estatal) i fins i tot, per les raons apuntades *supra* i, per tal incorporar els quatre nivells implicats, la reforma, tan necessària, de l'anomenada "clàusula europea" de l'art. 93. En efecte, quan es tracta de modificar la Constitució territorial, entra en joc la distribució territorial del poder i la delimitació dels respectius àmbits de competència, així com la definició dels òrgans de representació i cogovern. Conseqüentment, és imprescindible la participació de les comunitats autònomes i també la dels municipis. Aquesta participació pot articular-se de diverses formes i en diversos moments, ja sigui en la fase inicial d'elaboració de projecte o de la proposició de reforma, o bé aprofitant l'estructura bicameral de les Corts Generals.

Si optem per aquesta última solució, es podria enviar als ens territorials el text aprovat pel Congrés dels Diputats (majoria de tres cinquenes parts, art. 167.1 CE), disposant d'un termini per a la presa en consideració de la iniciativa i l'eventual presentació d'esmenes, donant compte de tot això al Congrés dels Diputats. Un cop complert aquest tràmit, la iniciativa i les seves esmenes es remetrien al Senat, per tal que en la Comissió de comunitats autònomes i amb la participació de tots els actors implicats (comunitats autònomes i Federació Espanyola de Municipis i Províncies), es pogués elaborar sobre el text del Congrés i les esmenes presentades, un Dictamen de la Comissió, que se sotmetria a la votació de Ple del Senat. Per que fa a tota la resta (discrepància Congrés-Senat) se seguirien els tràmits previstos a l'art. 167 1 i 2 CE. Després de l'aprovació per les Corts Generals el referèndum seria, com ja hem dit, obligatori.

Per coherència democràtica, en aquesta variant del procediment de reforma de l'art. 167 CE, també s'ha de determinar el nombre mínim d'ens territorials intervinents (comunitats autònomes i Federació Espanyola de Municipis i Províncies) que han d'haver pres en consideració la iniciativa procedent del Congrés dels Diputats, abans de ser traslladada al Senat. No sembla raonable que algunes Comunitats Autònomes o la Federació Espanyola de Municipis i Províncies puguin, per si soles, bloquejar el procés de reforma, com tampoc que no pugui dur-se a terme sense el suport d'una majoria qualificada (diguem-ne de dos

terços).

Si es creés una variant específica per a la reforma de la Constitució territorial, seria possible modificar l'estatus constitucional de qualsevol dels diferents nivells de govern: local, autonòmic i estatal

Mitjançant aquest disseny es pretén conjugar els límits constitucionals ja establerts a l'art. 167 la CE, amb un reforç de la participació i de la legitimitat de la reforma. D'aquesta manera, els canvis a la Constitució territorial ja no només incumbeixen a la ciutadania individualment considerada (referèndum de ratificació), sinó també a la representació institucional dels municipis i de les comunitats que hauran manifestat la seva opinió -com a poders públics dotats d'autonomia per a la defensa dels seus "respectius interessos (art. 137 CE)- fins al punt que poden fer fracassar la iniciativa de reforma, si discrepen majoritàriament dels seus continguts. La reforma que s'aprovés seria en aquest punt, una reforma de tots: de la ciutadania i dels territoris. Un efecte característic dels estats federals. Només fracassada definitivament la reforma, s'obriria la via del referèndum pactat i jurídicament regulat per a Catalunya, la qual cosa actuaria, potser, com un incentiu negatiu perquè la reforma prosperés.

Un cop habilitat el canal de la reforma, queda per apuntar quines modificacions s'han d'introduir per superar el bloqueig de l'Estat autonòmic en el qual vivim. Doncs bé, amb caràcter general, les propostes de reforma s'articulen fins ara al voltant de tres elements comuns:

- Convertir, segons es diu, al Senat "en una veritable Cambra de representació territorial com el *Bundesrat* alemany".
- Aclarir les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes ("tancament de l'Estat de les autonomies").
- Constitucionalitzar mecanismes propis del "federalisme cooperatiu" (conferències sectorials, conferència de presidents, etc).

De totes aquestes premisses, tant la primera com la segona pateixen d'una notòria inconsistència. D'una banda, el *Bundesrat* no és una Cambra parlamentària, sinó un Consell de Governos. De l'altra, n'hi ha prou amb repassar els últims quaranta anys de democràcia a Espanya per constatar que la veritable Cambra de representació territorial en el nostre sistema és, i continua sent, el Congrés dels Diputats. A més, com tots sabem, ni el Senat nord-americà, ni cap Cambra parlamentària de representació d'interessos diferents als polítics (Canadà, Austràlia, França) no opera, en l'actualitat, al marge de la política i de la manera segons la qual s'alineen i organitzen parlamentàriament els diversos partits polítics. Qualsevol senador té una adscripció ideologicopartidària i aquesta variable és, a l'hora d'examinar els processos de formació de la voluntat de la Cambra, molt més rellevant que la de la seva evanescent procedència territorial. Si les segones Cambres són una

institució en franc retrocés per què persistir en l'error? Pel que fa al model *Bundesrat*, és evident que obeeix a una cultura política i a una tradició federal (l'anomenat federalisme d'execució) completament alienes a les que existeixen al nostre país. Algú s'imagina que un consell format per representants nomenats directament pels presidents de les comunitats autònomes i subjectes a la seva voluntat, poguessin bloquejar les iniciatives legislatives ja aprovades pel Congrés dels Diputats?

El mateix podem dir en relació amb la tercera de les pretensions de reforma, el reforçament dels mecanismes de col·laboració. Sens dubte és un concepte necessari que s'ha d'implantar en tot sistema de govern políticament descentralitzat, però sembla més realista pensar per a Espanya la "lleialtat federal" característica del federalisme de tipus anglosaxó, que la molt centralista lleialtat federal d'encuny germànic sobre la qual se sustenta el seu particular model de federalisme cooperatiu d'execució. Aquesta última no ha pogut evitar successives reformes de la Constitució per introduir elements competitius que permetin a Alemanya sortir de "la trampa del consens".

Per tant, des de la nostra perspectiva, la millor reforma del Senat passa per la seva supressió i per crear, si s'escau, un Consell Federal de Governos Autònoms, amb capacitat reglamentària i fins i tot d'iniciativa legislativa, però sense que pugui bloquejar la legislació elaborada per les Corts Generals en l'exercici de les seves competències, com a òrgan general de l'Estat. En tot cas, aquest òrgan de col·laboració i coordinació entre executius mai no seria una Cambra parlamentària.

Tampoc no considerem que el federalisme d'execució a l'estil alemany sigui l'única de les solucions possibles i que, al contrari, puguin incorporar-se alguns elements més propers al federalisme competitiu –això sí, com a federalisme competitiu del benestar, no el neoliberal del dúmping fiscal i del "vot amb els peus"– i que reflecteixen millor de cara a la ciutadania la responsabilitat assignada a cadascun dels diferents nivells de govern de l'Estat i permetin l'experimentació autònoma, amb la deguda rendició de comptes, en polítiques públiques. Per això és tan important una bona delimitació de les competències que, segons el nostre parer, ha d'articular-se al voltant de la fixació de les competències imprescindibles de l'Estat, deixant als Estatuts la regulació de la seva pròpia estructura competencial.

Però no n'hi ha prou amb aclarir competències. És peremptori revisar tot el sistema de fonts del dret pel que fa a la distribució territorial del poder. Recordem que les "lleis marc" mai no s'han utilitzat; que de "lleis d'harmonització" només n'hi va haver una, per cert declarada inconstitucional (LOAPA); que, després de les últimes reformes estatutàries, les "lleis de transferència" i "delegació" han estat condemnades a l'ostracisme; i que, com a conseqüència de tot això, la delimitació ordinària de competències es realitza mitjançant un tipus de lleis, formalment inexistents en la Constitució (l'anomenada "legislació bàsica"), que són producte d'una jurisprudència del Tribunal Constitucional, poc clara i molt canviant amb el pas del temps. De fet, allò que la Constitució anomena "bases" que seran desenvolupades pel legislador autonòmic, constitueix actualment aquella part d'una matèria (sigui legislativa o de pura execució) que el legislador estatal considera (sempre) del seu interès, deixant al legislador autonòmic el simple desenvolupament dels "serrells i

les sobres". Si falta claredat constitucional en l'enumeració de competències, encara més gran és la indefinició en la qual es mou aquesta etèria noció d'allò "bàsic". Ambdues reformes han d'anar juntes.

La millor reforma del Senat passa per la seva supressió per crear un Consell Federal de Governos Autònoms, amb capacitat reglamentària i fins i tot d'iniciativa legislativa, però sense bloquejar la legislació elaborada per les Corts Generals. Una possible reforma de la Constitució també hauria de prestar especial atenció a fórmules legislatives presents en algunes democràcies federals, com les clàusules 'opting in'/'opting out'

Òbviament, per molt clar que resulti el repartiment constitucional de competències sempre existiran espais necessaris de coordinació no jeràrquica i cogovernança i, dins d'ella, de compartició de la potestat legislativa sobre una mateixa matèria. Una possible reforma de la Constitució hauria de prestar especial atenció a certes fórmules legislatives que tímidament ja s'han incorporat en algunes democràcies federals com Alemanya o el Canadà, i que també s'han demostrat molt útils com a solucions de trànsit al si de la Unió Europea. Ens referim a les clàusules *opting in/opting out* que, pel que fa a determinades competències, permetria a una comunitat autònoma participar conjuntament amb els òrgans centrals en l'elaboració i finançament compartit d'una determinada llei o, al contrari, mantenir-se'n al marge i exercint per si sola i amb els seus propis recursos una determinada política pública. L'experiència demostra que quan es pot elegir lliurement, s'incentiva l'adhesió, ja que aquesta permet gestionar allò que és propi conjuntament amb els altres, però també cogestionar i decidir a nivell federal, de manera que el "poder" que es perd respecte de l'exclusivitat en la política pròpia, es compensa amb el "poder" de cogovern que s'adquireix.

Finalment, i per les raons apuntades més amunt, és imprescindible revisar i incorporar a la Constitució, amb tota la centralitat democràtica que mereix, el sistema local de govern, avui format per municipis i províncies, així com la seva representació institucional. Tenint en compte el mapa autonòmic final, no sembla que la província hagi de ser una entitat territorial d'obligada existència constitucional i, com passa en altres Estats federals o gairebé-federals, sembla molt més raonable que, una vegada garantida constitucionalment l'autonomia local i la suficiència financera de les entitats locals, l'ordenació del territori sigui una competència exclusiva de cada comunitat autònoma.

## Conclusions

En conclusió, al llarg d'aquest article he provat d'aportar a la discussió sobre el conflicte polític de Catalunya tres sèries d'arguments:

1. Que el federalisme plurinacional ofereix una teoria normativa aliena al nacionalisme (des de l'Estat, o contra l'Estat), que reconeix, tanmateix, la profunda significació moral i política de les identitats nacionals per a molts ciutadans. Aquesta concepció es fonamenta en una idea de nació com a procés obert i plural de construcció política, així com en una perspectiva de govern multinivell de sobirania compartides. Una i una altra fan possible pensar en un horitzó d'acords multilaterals d'interdependència i autogovern.
2. Que existeix a Catalunya, de manera empíricament contrastable, un espai compartit i molt plural de demandes i emocions, en bona part de la ciutadania, que permet la seva eventual articulació política des dels supòsits del federalisme plurinacional, competint amb solvència tant amb la defensa de l'*statu quo* autonomista, com amb el secessionisme.
3. Que la manera més idònia per mirar de sortir de l'actual bloqueig, consisteix en una reforma per addició de la Constitució territorial de l'Estat que permeti un canvi profund tant de les institucions (Consell de Govern Autònomic, Govern local), com de l'estructura competencial i les fonts del dret, així com la inclusió en el nostre sistema de mecanismes d'*opting in/opting out*. El marc del federalisme plurinacional que aquí hem ressenyat no constitueix cap panacea, però mostra un innegable potencial estratègic com a espai de deliberació i coordinació política, obert a posicions diverses de socialisme democràtic, nou municipalisme, republicanisme i nacionalismes pluralistes. El temps apressa i, com va dir el clàssic, "Hic Rhodus, hic salta".

## REFERÈNCIES

- 1 — Colino, C. i Molina, I. (2020). "Introducció: la reflexió a Espanya sobre el conflicte català: pressupòsits, dimensions i enfocaments", Revista IDEES, número especial "Catalunya - Espanya: del conflicte al diàleg polític?". [Disponible en línia](#).
- 2 — • Rivera Otero, J.M, Lagares, N. i Montabes, J. (eds.) (2016). *Cataluña en Proceso*. Valencia; Tirant, 2016.  
• Caamaño, F. (2015). *Democracia federal*. Madrid: Turpial.  
• Máiz, R. (2018). *Federalismo y Nacionalismo*. Madrid: S. XXI.  
• Jaráiz, E. Pereira, M. Lagares, N. i Baleato, S. (2018). "The Emotional Factors in the Catalan Crisis: A Structural Equations Approach", ponència pronunciada al Congrés APSA, Boston, 2018.
- 3 — Máiz, R. (2015). "La teoría política hoy: entre *bios theoretikos* y *bios politikos*" en Wences, I. (ed) *Tomando en serio la Teoría Política*. Madrid: CEPCO pp. 97-142.
- 4 — • Beramendi, P. i Máiz, R. (2004): "Spain: unfulfilled federalism" a U. Amoretti & N. Bermeo (eds.) *Federalism, Unitarism, and Territorial Cleavages*. Baltimore: John Hopkins U. Press, 122-155.  
  
• Máiz, R. Caamaño, F. i Azpitarte, M. (2010) "The Hidden counterpoint of Spanish federalism: recentralization and resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies* vol. 20, 1, 63-82.

- 5 — Vegeu, entre d'altres:
- Keating, M. (2013). *Rescaling the European State*. Oxford: Oxford U. Press.
  - Bauböck, R. (2017). *Democratic Inclusion*. Manchester: Manchester U. Press.
  - Josep M Colomer i Ashley L Beale (2020). *Democracy and Globalization: Anger, Fear, and Hope*. New York: Routledge.
- 6 — Vegeu Closa, C. (ed.) (2017). *Secession from a member state and Withdrawal from the European Union*. Cambridge: CUP.
- 7 — Pérez Royo, J. (2018). “¿Reforma Constitucional o período constituyente?” a Losada, A. Pérez Royo, J. *Constitución: La reforma inevitable*. Barcelona: Roca.
- 8 — • Jaráiz, E., Pereira, i M. Cazorla, A (2020). *El auge de la extrema derecha en España*. Valencia: Tirant.
- Castro, P. i Jaráiz, E. (2020). *La construcción emocional de Vox*. Article publicat a la premsa.
- 9 — En aquest apartat ens hem inspirat en els treballs de Francisco Caamaño, ja citats anteriorment, i en *Federación i Reforma*. València: Tirant, 2020.



#### **Ramón Máiz**

Ramón Máiz Suárez és polític i Catedràtic de Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de Santiago de Compostel·la. És especialista en els camps d'estudi del nacionalisme i el federalisme comparats, la teoria política i la història del pensament polític. Llicenciat en Dret i doctorat per la Universitat de Santiago de Compostel·la, és coordinador de l'Equip d'Investigacions Polítiques de la Universitat de Santiago de Compostel·la i membre de la junta directiva del comitè en Etnicitat i Polítiques de l'Associació Internacional de Ciències Polítiques. Máiz és autor de més d'una desena d'obres en gallec i castellà, entre les quals destaquen *Teorías Políticas contemporáneas* (2009), *La frontera Interior* (2008) i *A Idea de nacion* (1997).