

L'organització territorial de l'Estat

Enric Fossas / Professor de Dret Constitucional de la UAB

No és fàcil realitzar un balanç de 25 anys d'Estat Autonòmic perquè és un exercici d'enorme complexitat política i jurídica, que inclou molts factors i exigeix nombroses matisacions, impossibles d'abordar en una breu contribució com aquesta. D'altra banda, tota valoració està sempre impregnada d'un cert subjectivisme, i és inevitablement tributària de preconcepcions polítiques i sensibilitats culturals de les que resulta difícil escapar. Finalment, l'avaluació d'un període històric pot estar condicionada per les circumstàncies del moment en què es fa, com en aquest cas, ja que coincideix amb el final d'una etapa política a Espanya caracteritzada per les fortes tensions que s'han generat al voltant de la qüestió autonòmica.

Fetes les anteriors consideracions, cal explicitar el criteri que s'utilitzarà per a fer el balanç que ens proposem i justificar-ne el seu resultat. Doncs bé, aquest criteri no és altra que els propòsits i els objectius que es varen fixar els constituents de 1978 a l'hora d'abordar l'organització territorial del poder polític, o si és vol, el model d'Estat. Hom coincideix que aquesta era una qüestió clau, o potser, era «la» qüestió clau de la Constitució, que s'havia d'afrontar juntament amb moltes altres que havien quedat pendents en la història constitucional espanyola –des de la Monarquia fins a l'Exèrcit passant per les relacions amb l'Església, fins a la manca de tradició democràtica– i sobre la que s'havia d'arribar a un consens entre les forces polítiques que protagonitzaren la transició. L'objectiu de la Constitució era doble: el primer, transformar el vell Estat unitari i centralista, i el seu aparell burocràtic i autoritari, que el franquisme portà fins als últims extrems, en un Estat democràtic modern, participatiu i eficaç, en un moment en el que apareixen arreu els primers símptomes de la crisi de l'Estat-nació. Tanmateix, cal no oblidar que, a diferència d'altres països, a l'Estat espanyol l'organització territorial del poder ha estat sempre vinculada a l'anomenada «qüestió nacional», un llarg i complex problema polític d'arrels històriques i que es pot resumir dient que la construcció de l'Estat espanyol durant el segle XIX, sota els esquemes del jacobinisme francès, no va aconseguir crear una comunitat nacional estable: ni va reeixir a diluir les comunitats nacionals preexistents (especialment, Catalunya i el País Basc), ni aquestes es varen independitzar, ni es varen trobar fórmules constitucionals que articulessin la pluralitat nacional i cultural de la societat espanyola. El segon objectiu era, doncs, crear una organització estatal que integrés aquestes nacionalitats històriques en un mateix espai constitucional democràtic capaç de satisfer les seves demandes d'autonomia política i de reconeixement de la seva identitat nacional diferenciada. A l'hora de fer un balanç de 25 anys de Constitució en aquest terreny cal doncs preguntar-se pels resultats obtinguts en l'assoliment dels dos objectius: el de la descentralització política i el de l'articulació de la plurinacionalitat. I cal avançar ja d'entrada que mentre en el primer objectiu, l'aplicació de la Constitució ha obtingut un notable èxit, malgrat alguns defectes i insuficiències, en el segon els resultats són clarament insuficients fins el punt de poder considerar-la una assignatura pendent.

En efecte, a dia d'avui es pot afirmar clarament que amb el procés autonòmic desenvolupat des de la transició, l'Estat espanyol ha realitzat una de les experiències de descentralització territorial més importants i exitoses del segle XX (i, per descomptat, la més important de la història d'Espanya), i ha passat de ser un Estat d'estructura fortament unitària i centralista a un Estat que en alguns aspectes és equiparable a molts sistemes federals. Així ho acrediten l'existència de 17 Comunitats Autònomes, amb competències legislatives i institucions polítiques pròpies, el conjunt dels seus pressupostos (més de 13 bilions de les antigues pessetes), el percentatge de la despesa pública que gestionen (40%), o el percentatge del personal al servei de les administracions públiques que incorporen (50%). L'anterior no treu, com es veurà, que l'Estat autonòmic presenti avui notables deficiències en la seva estructura i funcionament, ni permet donar per «tancat» el procés de transformació territorial obert per la Constitució. Pel que fa al segon objectiu, és cert que la Constitució ha permès a Catalunya i al País Basc gaudir del període d'autonomia més llarg de la seva història, de disposar d'un sistema polític propi, i de recuperar part dels elements que configuren la seva identitat nacional diferenciada, fins i tot amb un cert relleu internacional. Però no és menys cert que després d'un quart de segle de procés autonòmic són precisament aquestes dues comunitats les que manifesten, política i socialment, més decepció i insatisfacció amb el grau d'autonomia i reconeixement finalment assolit amb la Constitució, i formulen propostes polítiques que, malgrat ser diferents, propugnen una profunda reforma del marc constitucional i estatutari vigent.

Aquest balanç que hem avançat possiblement es degui a la singular fórmula que els constituents varen adoptar per assolir els objectius que es proposaven a l'hora de dissenyar l'organització territorial de l'Estat. Com és sabut, el resultat final del consens constitucional no culminà amb l'adopció d'un model definit d'organització territorial, i la Carta Magna es va limitar a establir alguns principis (unitat, autonomia) i uns procediments guiats per l'anomenat principi dispositiu (les vies d'accés a l'autonomia) per emprendre una reforma de l'Estat, el resultat final de la qual podia donar lloc a diversos models. Els constituents varen assumir el que en termes de Carl Smitt en diríem un «compromís constitucional apòcrif», i varen optar per diferir les decisions sobre aquesta qüestió a un moment posterior, a través precisament del que ha estat el procés autonòmic, que ha portat a la construcció d'un determinat model, el model autonòmic, el qual s'ha fet a partir de la Constitució, però que no es troba a la mateixa Constitució perquè està en bona part «desconstitucionalitzat». Això fa que l'anomenat «model autonòmic», en realitat, sigui un model preconstitucional i subconstitucional. És un model preconstitucional perquè la generalització de les autonomies abans de la Constitució, i els règims provisionals d'autonomia, varen condicionar profundament la redacció de la Constitució i no només la seva redacció, sinó també el seu desenvolupament posterior. Però per altra banda és un model subconstitucional perquè la Constitució de 1978 no crea l'Estat autonòmic, ni constitueix les comunitats autònomes, no determina quines són les nacionalitats i regions que podran esdevenir comunitats autònomes, ni delimita el seu territori, no estableix la seva organització ni determina els seus poders. D'aquesta forma es dilata el procés constituent, i la concreció d'aquestes decisions «materialment» constitucionals queda fonamentalment en mans de les majories polítiques al Congrés dels Diputats (que aproven des dels estatuts d'autonomia fins al sistema de finançament, passant per nombroses lleis estatals que delimiten les competències), i de la interpretació que fa el Tribunal Constitucional de les previsions constitucionals a través de la seva jurisprudència.

A partir d'aquest esquema, el model autonòmic s'ha anat desenvolupant a través de diverses fases: la primera, fins el 1982, va posar en marxa les CCAA amb l'aprovació dels Estatuts d'Autonomia, a través de diverses vies, consolidant la generalització de les autonomies, i va dibuixar el mapa autonòmic mitjançant els pactes subscrits pels dos partits estatals majoritaris (PSOE i PP), amb una interpretació homogeneïtzadora que va incloure un intent frustrat d'harmonitzar el procés autonòmic (LOAPA). La segona, marcada per la majoria política d'un partit estatal (PSOE), que va conduir als segons pactes autonòmics (1992) entre els dos grans partits, també en una línia d'igualació, i es varen portar a terme importants traspassos de serveis així com l'aprovació de nombroses lleis estatals delimitadores de competències i una important jurisprudència constitucional. La tercera, caracteritzada per la pèrdua de la majoria absoluta del partit estatal governant (primer el PSOE al 1993, després el PP al 1996), i la necessitat del suport de les minories nacionalistes al Congrés, especialment de CIU, per aconseguir la governabilitat de l'Estat. Aquesta etapa es caracteritzà pels pactes amb les minories nacionalistes que varen permetre continuar les transferències de serveis a totes les CCAA (especialment en ensenyament i sanitat), i en particular a Catalunya de la competència en matèria de policia de tràfic per la via de l'art. 150.2 CE; la reforma de l'Administració central per adaptar-la a la nova estructura autonòmica mitjançant la LOFAGE (suprimint la figura del Governador Civil i potenciant la del Delegat del Govern), la modificació del sistema de finançament (amb la cessió del 30% del IRPF i reconeixement de capacitat normativa a les CCAA), i fins i tot un cert reforçament de la participació de les CCAA en la política europea (potenciació de la Conferència sobre Afers relacionats amb la Unió Europea i creació d'un conseller en el si de la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea). A les anteriors mesures caldria encara afegir que en aquest període es produeix una nova reforma dels estatuts d'autonomia de la majoria de CCAA anomenades de via lenta, que tingué lloc a iniciativa de les respectives assemblees autonòmiques, però després fou objecte d'acord entre el PP i el PSOE a les Corts. Finalment, la quarta etapa s'inicia sota el govern del PP sense majoria absoluta però es desenvolupà sota la majoria absoluta del PP (2000) fins a la seva derrota electoral en les passades eleccions del 14 de març del 2004. Aquesta fase ha suposat una clara involució autonòmica, la implantació d'un discurs neonacionalista espanyol, el deteriorament de les institucions i les pràctiques democràtiques, i una estratègia d'enfrontament amb el nacionalisme basc i de debilitament del catalanisme que ha portat a un clima de tensió de la vida política sense precedents.

A través d'aquestes etapes s'ha desenvolupat en els darrers vint-i-cinc anys el model autonòmic tal com el coneixem avui, però cal insistir en el fet que se n'hagués pogut desenvolupar un altre de molt diferent. Els analistes han tractat d'encaixar el model autonòmic en algunes de les categories tradicionals, intentant definir-lo amb diverses qualificacions: unitari-federal, federoregional, regionalitzable, Estat compost, etc. El cert és que es tracta d'un model singular d'Estat descentralitzat que presenta unes característiques similars als Estats federals, però que en molts aspectes es troba encara lluny dels models federals clàssics, tant en la seva estructura com en el seu funcionament. A banda de la discutible qüestió de la sobirania, que caracteritza l'origen pactat de molts Estats federals, cal recordar que la idea del federalisme respon a una certa concepció del poder polític, de la seva legitimitat, organització i funcionament, i que inclou la pretensió d'assolir la unitat integrant la diversitat, dividir el poder territorialment per a preservar la identitat i garantir la llibertat, i establir un govern compartit en l'estructura i els processos polítics. En tot cas, la idea d'Estat federal

apareix sintèticament expressada per Elazar: autogovern territorial més govern compartit.

Però més enllà de les classificacions teòriques i les nomenclatures acadèmiques, el que realment importa és veure les característiques que presenta avui el model desenvolupat a partir de la Constitució de 1978 per tal de comprovar si respon als objectius que en el seu dia es fixaren els constituents a l'hora de dissenyar una nova organització territorial del poder polític. En aquest sentit, hi ha una certa coincidència en afirmar que el model autonòmic es caracteritza, en primer lloc, per conferir als ens territorials una autonomia de baixa intensitat, o com també s'ha dit, de baixa qualitat, perquè no els ofereix la possibilitat de realitzar polítiques pròpies en àmbits concrets de la realitat social sinó que aquells s'han de limitar a realitzar-les sempre en el marc de les polítiques adoptades per l'Estat. Certament, la Constitució ja va establir un marc de referència per a la distribució de competències, molt indeterminat, en el que hi ha una clara preeminència competencial de l'Estat, tant des del punt de vista material com funcional, a més de certs mecanismes en mans d'aquell (com la clàusula residual) destinats a garantir la unitat del sistema. I també és cert que la mateixa Constitució no va dividir territorialment un dels tres poders de l'Estat, el poder judicial, malgrat possibilitar que les CCAA poguessin assumir algunes funcions en l'Administració de Justícia. Però aquestes són limitacions al poder autonòmic que es troben a la mateixa norma constitucional. Per contra, hi ha moltes limitacions de l'autonomia que provenen sobretot del desenvolupament que s'ha fet de la Constitució per part del legislador estatal, i també de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Si bé això també ha estat possible gràcies a una prèvia decisió constitucional: la de «deconstitucionalitzar» en bona part la distribució de competències i deixar-la en mans del poder central, que ha anat desvirtuat seriosament la idea d'autonomia «política» de les CCAA. Les tècniques i els mecanismes a través dels quals s'ha desdibuixat el caràcter polític de l'autonomia han estat nombrosos i variats, com ha posat de manifest Carles Viver Pi-Sunyer: la fragmentació de les matèries atribuïdes a la competència de les CCAA; l'extensió de les matèries de competència estatal, que a través dels seus títols competencials ha pogut actuar en gairebé tots els àmbits, fins i tot els reservats en exclusiva a les CCAA; l'extensió i el detall de la legislació bàsica, que arriben a impedir el «desenvolupament legislatiu» per part de les CCAA; la interpretació de les funcions executives de l'Estat; la utilització dels títols horitzontals (art. 149.1. 13 CE, «bases i coordinació de la planificació general de l'economia»); o de la clàusula de l'art. 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la competència per a fixar les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i deures. Mitjançant l'ús d'aquests mecanismes el model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits destacats de l'autogovern, des de l'educació fins al comerç, passant per la sanitat, la funció pública o els transports. Fins i tot en l'àmbit de l'autoorganització les CCAA han vist restringida la seva capacitat d'actuació: aquest és el cas de l'organització territorial i el règim local, dues matèries que en els sistemes federals solen estar atribuïdes a l'exclusiva competència dels ens subestats.

En aquest sentit, una proposta de desenvolupament federal del model autonòmic requeriria incrementar quantitativa i qualitativament l'autonomia de les Comunitats Autònomes per dotar-les d'una autèntica capacitat política d'autogovern que les convertís en entitats que exerceixen plenament, i no només de forma compartida, una part del poder estatal sobre determinades matèries, coherents i completes, en el seu territori. Atès que la delimitació d'atribucions en el nostre sistema, com s'ha dit, està en bona part en mans del legislador estatal i de la jurisprudència constitucional, serien

suficients alguns canvis en aquests dos àmbits per a incrementar notablement l'autogovern de les Comunitats Autònomes. Però el cert és que la legislació estatal depèn de les majories polítiques al Congrés dels Diputats que sorgeixen de les eleccions generals, i que no es canvia fàcilment la consolidada jurisprudència constitucional en matèria autonòmica. Cal també pensar en les possibilitats que ofereixen alguns mecanismes previstos a l'art.150 CE, els quals permeten transferir a les Comunitats Autònomes atribucions sobre matèries de titularitat estatal. Però tots aquests mecanismes no garanteixen constitucionalment de forma efectiva l'autonomia de les CCAA perquè no «blinden» les seves competències. Per això, un canvi en la distribució de competències adreçat a garantir una autonomia política exigiria la reforma dels Estatuts, i fins i tot la revisió constitucional.

En tot cas, una delimitació més precisa dels respectius àmbits de poder, a més d'enfortir els governs autonòmics, milloraria el funcionament democràtic perquè ajudaria a esclarir la responsabilitat política de l'Estat i de les Comunitats Autònomes davant dels respectius electorats. En aquest punt, també s'hauria d'incloure una reforma del sistema de finançament, també en bona part desconstitucionalitzat, per tal de conferir a les Comunitats més autonomia i més suficiència financera per a exercir les seves competències, i permetre l'assumpció de més responsabilitat fiscal, garantint al mateix temps la solidaritat interterritorial.

Una segona característica del model autonòmic és que no ha aconseguit establir una bona integració o participació de les Comunitats Autònomes en les institucions generals o centrals de l'Estat, un altre dèficit si ho comparem amb els Estats federals. Com s'ha dit, el federalisme és autogovern territorial més govern general compartit, i per tant, l'expressió de l'interès general de l'Estat no queda exclusivament en mans de les institucions generals (federals), sinó que es formula també de forma federal, mitjançant la participació de les entitats territorials en les institucions centrals o generals. Això és especialment important en l'àmbit legislatiu, i d'aquí que en els Estats federals existeixi normalment un Senat com a segona Cambra on estan representats els ens territorials, si bé és cert que en molts sistemes federals aquesta Cambra ha perdut el seu caràcter de representació territorial degut al creixent protagonisme del poder executiu i les relacions intergovernamentals. No cal estendre's ara en explicar les raons per les quals el nostre Senat, malgrat la seva definició constitucional de «cambra de representació territorial», no és pròpiament un Senat federal, com s'explica en una altra contribució dedicada específicament al tema. Només deixar aquí apuntat que per aconseguir-ho seria necessària una profunda modificació de la seva composició i de les seves funcions, que difícilment s'aconseguiria sense una reforma constitucional, per a la qual, almenys fins ara, no hi ha hagut voluntat política. L'experiència ha demostrat els límits de les modificacions purament reglamentàries, com la que es dugué a terme l'any 1994, per a convertir el Senat en una Cambra de les Comunitats Autònomes. Atesa la rellevància de la legislació estatal en la distribució de competències, l'establiment d'un Senat federal permetria la participació de les Comunitats Autònomes en l'aprovació de les lleis que afecten al seu àmbit d'autonomia, estalviarien bona part de la conflictivitat competencial, i facilitarien una formulació federal de l'interès general, evitant que aquest fos definit en exclusiva pel Congrés dels Diputats o, en última instància, pel Tribunal Constitucional.

Encara dins d'aquest segon aspecte, cal senyalar que el model autonòmic tampoc ha garantit la integració de les CCAA en altres institucions generals de l'Estat, com ara el Consell General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, fent que

participessin de forma directa o indirecta en la seva composició, una possibilitat que ara depèn bàsicament de l'eventual pes polític de les minories territorials en el Congrés dels Diputats. Fins i tot, entitats com el Banc d'Espanya o l'Agència Tributària podrien permetre una major integració de les CCAA en la seva composició.

Encara en aquest capítol, les Comunitats Autònomes haurien de participar més activament en la fase ascendent i descendent de les polítiques comunitàries, especialment en aquelles que afecten a les seves competències, com succeeix en els Estats federals europeus (Alemanya, Àustria o Bèlgica). Malgrat la creació de la Conferència per Assumptes relacionats amb les Comunitats Europees, i la incorporació de representants autonòmics en els comitès de la Comissió, la situació és encara deficitària i no s'han establert mecanismes per incorporar representants autonòmics en la representació espanyola en el Consell de Ministres, possibilitat que està expressament admesa pels Tractats Constitutius de la Comunitat Europea i que fins i tot va ser objecte de dues resolucions aprovades pel Congrés de Diputats l'any 1998.

He senyalat abans que un desenvolupament federal de l'actual model requeriria més autonomia i més integració, i he suggerit algunes vies per assolir una i altre. Cal dir ara que l'Estat federal és estructura, però també procés de govern. I que l'adopció de polítiques públiques en un sistema on el poder executiu està dividit i compartit exigeix l'establiment de relacions intergovernamentals, especialment en els àmbits – molt nombrosos– de responsabilitat compartida. En aquest punt, l'Estat autonòmic presenta un dèficit molt important en relació als sistemes federals, que requeriria l'establiment de mecanismes de coordinació i cooperació horitzontals i verticals. Fins i tot, el Govern central s'hauria de dotar d'un Ministeri de Relacions Intergovernamentals, que expressa la idea d'articulació federal del poder executiu, i que no es pot confondre amb les tasques d'un Ministeri d'Administracions Públiques.

De les dues característiques comentades se'n conclou, doncs, que el model autonòmic desenvolupat a partir de la Constitució de 1978 ha desvirtuat seriosament la idea d'autonomia «política» de les Comunitats Autònomes, sense articular la seva participació en les «polítiques» de les institucions generals de l'Estat que, com s'ha vist, s'han estès il·limitadament a gairebé tots els àmbits de la realitat social, econòmica i política. Per a resoldre en el futur aquestes característiques deficitàries caldria més autonomia i més integració a fi que el model autonòmic s'apropés a un model pròpiament federal.

Cal advertir, tanmateix, que la implantació d'un sistema federal en un determinat país no depèn exclusivament de les normes constitucionals, ni de l'organització de les institucions, sinó que requereix també unes condicions en el sistema polític i social, però sobretot, en la cultura política. Els països amb tradició federal no tant sols han organitzat el poder de manera plural, sinó que han aconseguit que el sistema polític en el seu conjunt, i també la societat, funcionessin de forma federal. D'altra banda, això ha configurat la mentalitat de la gent, de tal forma que els ciutadans s'han acostumat a «pensar en federal», acceptant de forma natural la pluralitat de centres de decisió, i per tant, la diversitat política a través del territori. En aquest sentit, la societat espanyola i els partits que la representen operen encara amb esquemes uniformes i centralistes perquè la cultura federal no hi ha penetrat. En aquest punt el que es requereix és, doncs, una profunda evolució de la cultura política i de les mentalitats, que només pot venir amb els anys.

Hi ha però una tercera característica del model territorial desenvolupat a partir de la Constitució de 1978, i aquesta té a veure amb el segon objectiu dels constituents, és a dir, l'acomodació de les nacionalitats històriques, especialment de Catalunya i el País Basc, en un Estat constitucional i democràtic. El Preàmbul de la Constitució fa referència a la voluntat de protegir els pobles d'Espanya, «les seves cultures i tradicions, llengües i institucions», i l'articulat distingeix entre «nacionalitats» i «regions» (art. 2), a més de contenir una ordenació del plurilingüisme (art. 3), però la norma constitucional mai reconeix directament la identitat de les cultures, les nacionalitats i les llengües. Malgrat els avenços produïts en aquest terreny, senyalats ja al començament de l'article, s'ha de dir que el model autonòmic presenta greus deficiències pel que fa al reconeixement i acomodació del pluralisme nacional en els àmbits simbòlic, institucional i competencial. Després de vint-i-cinc anys de Constitució sembla clar que cap proposta d'organització territorial per a Espanya pot ignorar l'existència d'unes comunitats territorials que –a diferència de les altres regions– s'autorepresenten com a nacions i reclamen un autogovern polític per al manteniment i desenvolupament de la seva identitat col·lectiva diferenciada. Tampoc es pot obviar que aquestes aspiracions s'expressen políticament a través de forces polítiques (nacionalistes, federalistes o independentistes) sòlidament implantades en els respectius territoris, i amb un pes notable en el sistema polític espanyol, si bé cal advertir de les profundes diferències polítiques, socials i culturals entre les nacionalitats històriques.

El tractament constitucional d'aquesta realitat plural i diversa s'ha intentat sovint reduir a termes exclusivament jurídics mitjançant la idea de «fet diferencial», un concepte equívoc, jurídicament irrellevant i carregat de preconcepcions polítiques. En realitat, el fet diferencial amb més transcendència no és jurídic perquè consisteix en la voluntat d'autogovern d'aquestes comunitats, que té arrels històriques, socials i culturals, però s'expressa essencialment en termes polítics, i que les singularitza en relació als altres territoris. És aquesta voluntat democràtica d'autonomia política i de reconeixement com a comunitats nacionals diferenciades la que ha de tenir traducció constitucional, tractant de forma asimètrica les realitats diferenciades. Les solucions per articular la plurinacionalitat són una cosa, i les tècniques per a federalitzar el poder una altra. Si aquestes darreres impliquen més autonomia i més integració, les primeres comporten més reconeixement de les diferències, i en conseqüència, una nova articulació de les realitats nacionals diferents. Per això les mesures en aquest camp haurien de centrar-se en els aspectes simbòlics i culturals, i requeririen modificacions en la regulació de les llengües oficials de l'Estat, però també en multitud de qüestions on està en joc la identitat nacional dels ciutadans. Com ja he avançat, aquesta és una qüestió essencialment política de gran dificultat, en la que només es podrà avançar amb un canvi d'actituds i, per tant, també amb el transcurs del temps.

El balanç de 25 anys de procés autonòmic, com s'ha avançat, és contrastat: el desenvolupament de la Constitució ha suposat un notable èxit, però encara queden importants problemes per a resoldre. Pel que fa a la descentralització, la Constitució ha transformat completament l'estructura territorial de l'Estat, però ha desenvolupat un model que no garanteix constitucionalment l'autogovern de les CCAA, ja que queda en mans del poder central, no els hi confereix una autonomia realment política, i no preveu la seva integració en els òrgans i polítiques generals de l'Estat. En aquest terreny, el model autonòmic s'ha de desenvolupar cap a un model federal, i això s'aconseguirà amb més autonomia política de les CCAA i més participació en les polítiques de les institucions centrals o generals. Pel que fa a la integració de les nacionalitats

històriques, si bé la Constitució ha permès a Catalunya i al País Basc gaudir del període d'autonomia més llarg de la seva història, i recuperar part dels elements que configuren la seva personalitat col·lectiva, no ha aconseguit un reconeixement constitucional de la seva identitat nacional diferenciada, ni ha establert mecanismes d'acomodació de la plurinacionalitat en els àmbits simbòlics, institucional i competencial. No deixa de ser paradoxal que després de 25 anys de Constitució siguin precisament aquestes comunitats les que mostrin més decepció i insatisfacció amb el grau d'autonomia i reconeixement finalment assolit, i formulin propostes polítiques per a reformar el marc constitucional i estatutari vigent.

Deia al començament que tot balanç d'un període històric es pot veure condicionat pel moment en què es realitza, i el balanç que s'ha fet en aquestes pàgines probablement està influït per la darrera etapa del procés autonòmic, sota els governs del PP, que ha comportat una involució autonòmica, una ruptura del consens polític, i una forta tensió amb les nacionalitats històriques. Però el canvi de la situació política després de les darreres eleccions catalanes (16-N del 2003) i les generals (14-M de 2004), obre nou panorama esperançador en el que potser es pugui recuperar el consens constitucional, imprescindible per afrontar les reformes constitucionals i estatutàries necessàries per a resoldre una qüestió que segueix essent clau per a consolidar l'Estat constitucional instaurat el 1978.