

EL DEBATE EN EL ESTADO

# Una propuesta desde el federalismo plurinacional

Ramón Máiz



“Aprèn el veritable nom del teu mal: en el rostre de l’ídol t’has contemplat”  
Salvador Espriu, *La pell de Brau*

En este artículo trataré de argumentar y concretar algunos elementos tentativos para una propuesta de reforma ante el conflicto político de Cataluña. Lo haré desde una de las tres ópticas posibles propuestas por los coordinadores de este dossier, César Colino e Ignacio Molina; en concreto: “la visión del llamado federalismo plurinacional” [1]. Me apoyaré, para ello, en el programa de investigación que venimos desarrollando, desde hace años, en el equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela [2]. Procuraré la mayor concisión, claridad y no reiteración posibles, y siempre, claro está, abierto a prueba de mejor argumento.

La perspectiva desde la que se desarrollará la argumentación será la de una teoría normativa contextualista, articulando los principios normativos (teoría política) con las aportaciones de la investigación empírica (ciencia política), de tal forma que esto permita perfilar o revisar aquellos supuestos teóricos con el estudio de los contextos, las prácticas y los diseños institucionales [3]. Veremos, en primer lugar, los supuestos teóricos de los que partimos; en segundo lugar, nos centraremos en el análisis empírico de la posibilidad de que esos supuestos puedan aplicarse en nuestro caso; y, en tercer lugar, apuntaremos algunas ideas

de reforma en coherencia con lo anteriormente argumentado.

## Tomar el proceso en serio: presupuestos normativos y teórico-analíticos

Desde la específica visión del federalismo plurinacional que aquí sostenemos –aquel que trata de articular autogobierno y gobierno compartido, con unidad y diversidad nacional– nos interesa destacar, por su pertinencia para el caso que nos ocupa, dos líneas argumentales:

- La teoría constructivista de las naciones y los nacionalismos, y sus exigencias normativas democráticas.
- El enfoque multinivel o multicéntrico del autogobierno, y su traducción en un sistema complejo de soberanías compartidas.

## Un enfoque constructivista de las naciones

El federalismo plurinacional, no solamente postula una visión del Estado como federación asimétrica, sino también una concepción de la nación entendida como proceso político de construcción nacional. Desde esta óptica constructivista, las naciones española o catalana, no constituyen un dato previo, una identidad cristalizada en el tiempo, sino el resultado contingente de un proceso político relacional siempre inacabado, plural y contestado. A partir de esta asunción, el “procés” catalán no puede ser considerado como un fenómeno político expresivo de las demandas de reconocimiento de una identidad catalana previamente dada, sino como movilización política productiva de una nueva identidad nacional en Cataluña. Lo que ha mostrado el proceso, como luego comprobaremos, es que la identidad nacional resulta dinámica, evolutiva, dependiente de trayectorias previas, incorpora nuevos actores y nuevos argumentos que alteran a menudo las bases y la linealidad de su propia construcción, que ponen en cuestión las precondiciones históricas de la identidad, e incluso, en el límite, la propia necesidad de elementos étnico-culturales inmutables sobre los que asentarse. Por ello, la interpretación y el análisis de este dinamismo, afectado por factores estratégicamente ligados a la estructura institucional y a la competición política, requieren abandonar las concepciones estáticas y prepolíticas de la nación. En suma, comprender los nacionalismos como un factor decisivo, no el único, en la producción misma de las naciones.

No es la nación la que genera el nacionalismo, es el nacionalismo el que produce la nación. En general, no es la nación la precede al Estado, sino el Estado el crea las naciones. La nación no origina el nacionalismo, como su exteriorización y expresión exógenas, son los nacionalismos los que, solo en determinados contextos institucionales y siempre en competición con otras fuerzas e ideologías, configuran una específica versión de lo nacional, mediante un proceso endógeno, abierto e interactivo (desde el Estado o contra el Estado). Incluso los análisis que suscriben una lógica de la demanda, esto es, que consideran el

surgimiento de los partidos nacionalistas como respuesta política a una preexistente fractura histórica (lingüística, cultural, política o económica), se ven precisados a admitir una inevitable lógica de la oferta. En efecto, aquella identidad nacional “objetiva” ha sido el producto, a su vez, de la previa movilización política en el pasado por parte de intelectuales, movimientos y partidos nacionalistas en contextos institucionales específicos. Por lo tanto, en esta perspectiva, no se niega que la identidad nacional catalana constituya una dimensión fundamental de la identidad individual de muchos ciudadanos y ciudadanas de Cataluña, transmitida intergeneracionalmente. Antes bien, se afirma que esta identidad compartida deviene susceptible de muy diversas articulaciones políticas, tanto en lo que afecta a la índole de la contraposición nosotros/ellos, propio/ajeno etc. cuanto a las específicas demandas de autogobierno que se defienden en cada coyuntura dada. Nada de todo ello está inscrito de modo “natural” o “histórico” en el sustrato identitario nacional, sino que es el resultado de un complejo, conflictivo y contingente proceso de filtrado, selección y opciones estratégicas, condicionado por la estructura de incentivos suministrada por la evolución del Estado de las Autonomías [4].

Es el discurso nacionalista, y su articulación organizativa, el que (re)construye la idea específica de nación, el que labra la identidad compartida por los ciudadanos, el que formula los “intereses nacionales” y los generaliza a través de la acción política. De este modo, las explicaciones de las políticas relacionadas con la etnicidad, como elemento constitutivo de la nación, se introducen de lleno en el campo de la competición y las estrategias, particularmente en el de la estrategia electoral. El discurso nacionalista constituye una eficaz combinación de elementos varios- como veremos enseguida, no solo de intereses, sino de emociones- que tiene la virtualidad y la flexibilidad suficientes para incluir, en un momento dado, componentes esencialistas de la nación (agravios históricos, maltrato económico, pérdida histórica del autogobierno etc.) y, en otra coyuntura, postular elementos radicalmente estratégicos (por ejemplo, convertir las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2015 en un plebiscito nacional, situando la independencia como un tema central de la competición política). Es esa plasticidad, esa flexibilidad la que posibilita la eficacia del movimiento nacionalista, y retroalimenta el marco interpretativo en el que se construye la idea de nación catalana como un producto de la coordinación cultural y política, así como la demanda de independencia o mayor autonomía para el *demos*, el cual no constituye un hecho previo a la democracia, sino que se crea, precisamente, mediante esa coordinación democrática.

El discurso nacionalista tiene suficiente flexibilidad para incluir componentes esencialistas de la nación, como los agravios históricos, y elementos radicalmente estratégicos. Esta plasticidad posibilita la eficacia del movimiento nacionalista y retroalimenta el marco interpretativo en el que se construye la idea de nación catalana como un producto de la coordinación cultural y política

El nacionalismo catalán (y el español), como todos los nacionalismos, se conforma

relacionalmente y evoluciona ideológicamente de modo muy diverso, movido por la competición, el contexto y las tensiones externas e internas. Como en todos los Estados plurinacionales las demandas políticas de las naciones interiores son el resultado contingente no solo de la construcción histórica de la identidad desde una visión hegemónica determinada y los intereses económicos, políticos y culturales de las diferentes comunidades formulados por las élites dominantes; también del proceso interactivo entre los arreglos institucionales (modelo territorial de Estado y sus déficits de acomodación plurinacional), las políticas (inversoras, fiscales, competenciales, lingüísticas, de orden público etc.) de los órganos generales del Estado, y las estrategias discursivas y el régimen emocional de enmarcado y encuadre de los líderes y los partidos en competencia. El nacionalismo (re)significa y (re)construye la nación políticamente, asentado sobre dos elementos solo parcialmente heredados (precondiciones étnico-culturales y precondiciones económico-sociales), y otros tres que poseen un indudable carácter estratégico-organizativo (estructura de oportunidad política favorable, movilización política inclusiva, discurso y régimen emocional que crea el marco en el que estos elementos adquieren valor político y competitivo). Así, ni la “independencia” constituye el único objetivo consecuente para toda nación que se precie –frente a la alternativa de la acomodación plurinacional pactada, por ejemplo–, ni tampoco resulta inequívoca, una demanda exenta de ambigüedad. Por el contrario, es un significante flotante bajo el cual compiten muy diferentes proyectos y demandas de autogobierno, como muestra la política comparada, desde Escocia a Ucrania, pasando por Uzbekistán o Quebec (“Independence-Lite”, “Semi-sovereignty”, “Partial Independence” etc).

Las consecuencias normativas de esta perspectiva constructivista de las naciones y los nacionalismos, propia aunque no exclusiva del federalismo plurinacional, son de no escaso relieve para el caso catalán pues, toda vez que la nación consiste en un proceso de producción interactiva y no en una mera expresión de identidades y preferencias dadas. Dicho de otra forma, si la nación consiste en la construcción de un *demos* y no en la mera expresión de la voluntad preexistente del mismo, las exigencias normativas de la calidad democrática de ese proceso pasan a primer plano y se proyectan en varias direcciones; entre otras, y sin ánimo exhaustivo:

1. El imprescindible requerimiento del pluralismo cultural, político e ideológico en el seno tanto del Estado, como de las naciones interiores. Esto conlleva el reconocimiento empírico-normativo de la plurinacionalidad, la pertinencia de articular un debate con información no distorsionada, y la necesidad de incorporar al mismo las diversas perspectivas políticas que puedan surgir en torno a las posibles fórmulas de acomodación. Una tarea que requiere, a su vez, la conjugación no solo de la democracia representativa (parlamentos) y la democracia directa (referéndum), que son aquí imprescindibles y concurrentes, sino también la incorporación de las dimensiones democráticas de la deliberación pública y la inclusión de las minorías, en lugar del solo recurso al referéndum y la negociación. Pretensiones que chocan frontalmente con las asunciones, supuestamente indiscutibles, del nacionalismo de Estado (la forzada lectura de la “indisoluble unidad de España” del art. 2 de la Constitución española, entendida como única nación posible) o contra el Estado (la representación semiótica del nacionalismo, tomando la parte por el todo, hablando en

nombre del “auténtico” pueblo Cataluña). Estos planteamientos vulneran los presupuestos de una democracia pluralista al postular, uno y otro, la homogenización de una comunidad sustancial lingüística, histórica o cívica.

2. La trascendencia democrática del Estado de Derecho y el Estado constitucional, como nexo interno y conceptual entre el principio de legalidad (ordenamiento jurídico) y el principio de legitimidad (Constitución). La inviolable existencia de límites de lo decidible, individual y colectivamente, que en modo alguno puede quedar al albur de las diferentes mayorías coyunturales, es perfectamente compatible con la idea de que la legitimidad de la Constitución territorial ha de poder renovarse periódicamente a través de los procedimientos establecidos –reforma constitucional, poder constituyente constituido– para evitar su inevitable erosión con el paso del tiempo, la corrección de los defectos de diseño observados y la necesaria actualización del pacto federal, sea este originario (caso de los sistemas federales, por excelencia) o más paulatinamente sobrevenido (caso español, a través de los pactos autonómicos de 1979 y 1981). Todo ello priva del más elemental fundamento normativo tanto al patológico horror a la reforma constitucional del sistema político español, como al autoevidente “derecho a decidir” unilateralmente por parte de la nación catalana.
3. En la perspectiva aquí sostenida, de unidad en la diversidad, resulta insoslayable el principio democrático de la igualdad, la redistribución y la solidaridad interterritorial como fundamento inexcusable de las políticas de Bienestar, sin las cuales la posibilidad de un Estado social y democrático de derecho o, por decirlo desde nuestra perspectiva, del Estado federal de bienestar, resulta dañada de modo irreparable. Exigencia de igualdad que se contrapone tanto a la crónica insuficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, como a su eventual irresponsabilidad fiscal como meras haciendas de transferencia y gasto público, a la falsa hipersolidaridad que se traduce en la falta de ordinalidad en el sistema de financiación y, desde luego, a las reclamaciones neoliberales e insolidarias del “nacionalismo de los ricos”. También aquí rige la máxima republicana: los afectados por una decisión, deben participar en la génesis de la misma.
4. Finalmente, la estabilidad del Estado no constituye un problema menor para la democracia, un inaceptable prejuicio en favor del *statu quo*; constituye un componente esencial de la sostenibilidad democrática. En situaciones de crisis económicas, ecológicas y pandémicas la continuidad de la legitimidad democrática de las decisiones que afectan a todo el territorio y a las futuras generaciones, requiere el mantenimiento de las fronteras o el refuerzo de su integración multinivel, salvo casos extremos de fuerza mayor y ausencia contrastada de alternativas. En estos contextos de crisis, a los costes exorbitantes de la opción “salida” de una parte del Estado, se añade un problema de justicia distributiva, esencial para toda democracia, pues la nación con mayor renta se beneficia en la misma medida en que el resto del país resulta perjudicado, y la desigualdad se incrementa en la misma proporción en que la redistribución interterritorial se erosiona. Además, el cuestionamiento de la integridad territorial se traduce siempre en una retroalimentación del nacionalismo del Estado, que se atrinchera en el cierre del sistema ante las necesarias reformas del

autogobierno y del gobierno compartido, y exacerba el antagonismo volviéndolo innegociable.

## Un enfoque multicéntrico del autogobierno

Pero debemos dar un paso más: una visión democrática a la altura de los tiempos debe incorporar necesariamente un marco institucional y cívico de gobierno multicéntrico o multinivel. Desde esta óptica, propia pero tampoco en modo alguno exclusiva del federalismo plurinacional, en la que se ha venido a coincidir, por vías diferentes [5], la relación política entre el Estado y las naciones interiores no puede reducirse a un juego de interacción entre dos jugadores y sus respectivos escenarios (“Cataluña y Madrid”). Por el contrario, una perspectiva multinivel requiere la inserción de esos dos espacios en una estructura relacional de los cuatro ámbitos de decisión implicados: el Estado, las Comunidades Autónomas, la Unión Europea y los Gobiernos Locales; lo cual no implica que, en modo alguno, que se pretenda equiparar los cuatro niveles, y se diluya en ellos la cuestión nacional, sino que se atienda, conjuntamente con su inexcusable interdependencia, a la especificidad política de cada uno de los mismos. No debe engañarnos su rótulo: el federalismo multinacional es europeísta y municipalista.

Los contextos institucionales seleccionan a los actores en presencia, favorecen determinadas estructuras de oportunidad, formatos organizativos, estrategias y agendas. Pues bien, hoy en día resulta impensable ninguna pretensión de autogobierno, en el seno de los países miembros, al margen de la Unión Europea. La decisiva distinción entre la Unión Europea y un Estado federal es que en aquella Unión o “Confederación”, se interprete en clave ora supranacional ora intergubernamental, los Estados miembros –si bien han cedido importantísimas parcelas de su soberanía, y la UE se ha “federalizado” hasta cierto punto– mantienen su condición de Estados independientes. Esto es: poseen opción no solo de veto en el Consejo Europeo sino, sobre todo y fundamentalmente, de capacidad de salida de la Unión (no unilateral, sino pactada, negociada con intervención del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo). Esto se visibiliza tanto en la “cláusula de retirada” del art. 50 del Tratado de la Unión Europea, como en la “cláusula de acceso” del art. 48, que requeriría un improbable proceso de entrada en la UE (unanimidad de los Estados miembros) a aquellas naciones internas devenidas en nuevos Estados independientes [6].

Ahora bien, la integración en la UE ha supuesto no solo la transferencia de competencias desde los Estados a la gobernanza multinivel, sino también la erosión de competencias de las CA, que pasan a ser decididas mediante mecanismos que incluyen a los Estados miembros, y solo de modo muy deficiente a las CA. Lo cual requiere un reajuste del modelo territorial interno a efectos de garantizar el autogobierno. Por el contrario, en un Estado federal como el español, no existe tal cláusula de retirada, sino una legítima presunción democrática contraria al derecho de secesión. Las entidades federadas están obligadas a respetar la integridad de la Federación, siempre que esta, a su vez, no viole de modo sistemático los fines de la misma, a saber, la soberanía compartida, la integridad sustancial del autogobierno de los Estados federados.

La integración en la Unión Europea no solo ha supuesto la transferencia de competencias desde los Estados hacia la gobernanza multinivel, sino también la erosión de las competencias de las autonomías

Muy diferente es, sin duda, el sistema de Gobierno Local, pero no por ello menos imprescindible políticamente en la reorganización territorial del Estado. En la actualidad, una democracia merecedora de tal nombre –esto es, que articule elementos de representación, participación, deliberación e inclusión– resulta impensable sin la incorporación de la dimensión cívica municipal. Aunque carezca de potestad legislativa, su relevancia política resulta indiscutible: en primer lugar, como auténtico nivel de autogobierno y decisión política –y no mera “administración local”– proveedor de políticas públicas, de bienes y servicios, en cuanto primer nivel de atención a las necesidades básicas de la ciudadanía; y, en segundo lugar, porque aquí impera una lógica cívica inclusiva, diferente de las federaciones y los Estados federados: la identidad, la nacionalidad o el origen ceden ante el criterio democrático de residencia, de tal suerte que la ciudadanía municipal resulta, por definición, irrestricta.

Las consecuencias normativas de esta perspectiva federal multinivel, resultan claves para el caso que nos ocupa. Señalemos solo algunas:

1. La opción normativa del gobierno multicéntrico o multinivel permite, ante todo, prescindir del vocabulario exorbitante de la soberanía, del concepto teológico secularizado que se afana en la procura de un poder ilimitado, indivisible e indelegable, sea de la nación, del pueblo o del Estado. La primera consecuencia de una visión de soberanías compartidas es que facilita el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado español. La segunda es la (re)distribución competencial y su garantía, mediante mecanismos de autogobierno y gobierno compartido entre los diversos niveles. La tercera, es la insostenibilidad de la lógica especular del monismo nacionalista en sus dos versiones: 1) “Un Estado, una nación”, con su obsesión enfermiza con la “balcanización” y “techo del Estado de las Autonomías”; y 2) “Una nación, un Estado”, y su secuencia indiscutida: Autodeterminación – Secesión. Ambas perspectivas soberanistas suponen negar la evidencia de la imbricación democrática relacional e interdependiente de los cuatro niveles mencionados de gobierno. Ambas asumen, también, la antidemocrática delimitación de fronteras como correlato de la producción de demos nacionales homogéneos y consiguiente opresión –tanto en el ámbito del Estado como de las naciones internas– de las minorías culturales y lingüísticas, así como una visión (neo)centralista en clave estatal o autonómica. Una y otra se traducen, en fin, en la restricción sistemática de la ciudadanía mediante criterios de origen y nacionalidad.
2. En cuanto, como vimos anteriormente, la movilización nacionalista crea la nación, produce un nuevo *demos*, los mecanismos de representación (Parlamento) deben conjugarse con mecanismos de democracia directa (referéndum). En una perspectiva relacional no cabe el derecho unilateral de autodeterminación. El mecanismo

democrático es siempre, en rigor, de codeterminación mediante pacto revisable entre el Estado y las Comunidades autónomas. A diferencia del tan citado caso escocés el itinerario normativamente adecuado es el inverso: no el referéndum y luego la negociación, sino primero el pacto de autogobierno y luego el referéndum. En el caso español [7], aunque inicialmente pensada para las nacionalidades históricas, la garantía a estos efectos es doble, ni la Comunidad Autónoma puede imponer un Estatuto al Estado, ni el Estado puede imponer un Estatuto a aquella. De ahí el también doble mecanismo: en primer lugar, la presentación de un proyecto por parte de la Asamblea de diputados y senadores autonómicos, que tiene que ser negociado con la Comisión Constitucional del Congreso, cuya voluntad prevalece; y, en segundo lugar, tanto si hay como no acuerdo, el texto tiene que ser refrendado por el pueblo de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, el Estatuto aprobado adquiere auténtico rango constitucional (“bloque de constitucionalidad”) y no de mera ley orgánica.

3. Se deduce de lo anterior el papel clave de los Tribunales Constitucionales, así como el relieve la doctrina de la auto-restricción, en Estados fundados en el reconocimiento de la pluralidad nacional y el pacto político constitucionalmente revisable entre la Federación y los estados federados. Así también debería ser en nuestro sistema político, pues, en primer lugar, no es al Tribunal Constitucional sino a las Cortes Generales primero, y al pueblo de Cataluña mediante referéndum, después, a quien corresponde decir la última palabra en el proceso co-constituyente de la revisión del pacto territorial; en segundo lugar, el Tribunal Constitucional debería garantizar en su composición y actuación la ausencia de sesgos notorios en favor del gobierno central. Desde esta perspectiva, la gravedad de la sentencia STC 31/2010 radica en que tras la irregular manipulación antiautonomista de su composición, procedió a la ruptura con el procedimiento de pacto y negociación estatutario, a la suplantación de los representantes legítimos del pueblo español; y a la negación, en fin, de que al pueblo de Cataluña en referéndum corresponde la última palabra.
4. En esta perspectiva multinivel, la secesión negociada deviene en mecanismo residual, mero *remedial right only*: resulta considerada como último recurso y solo en caso de reiterada violación del autogobierno de una comunidad. La perspectiva multinivel implica, además, no solo la articulación democrática de una pluralidad de escenarios institucionales, sino el encuentro de la diversidad de actores e identidades que se movilizan en el seno de cada uno de ellos y sus demandas respectivas (partidos de ámbito estatal, partidos nacionalistas, confluencias del nuevo municipalismo etc). Por todo ello, la vía normativamente justificada en caso de desacuerdo con el *statu quo* es la que conjugue las cuatro dimensiones democráticas aludidas anteriormente (representación, participación, deliberación e inclusión) en una perspectiva constituyente. Y esto se consigue no mediante el reduccionismo y polarización del solo referéndum, sino a través del proceso, de mucha mayor calidad democrática, de reforma de la Constitución. La celebración directa de un referéndum sería solo normativamente legítima, en última instancia, en caso de violación sistemática del autogobierno y fracaso definitivo de la reforma constitucional. A su vez, la reforma constitucional tendría que plantearse en una perspectiva multinivel, con participación de los distintos centros de gobierno y con mecanismos de contrapeso, que impidan



que el ejercicio de veto de algunas comunidades bloquee el proceso. De este modo, se conseguiría no solo desincentivar las tentativas de construcción de una nación homogénea, desde el Estado o contra el Estado, procesos ambos de ablación de lo heterogéneo del seno del *demos*, sino propiciar un nuevo pacto multilateral de interdependencia y acomodación.

## El espacio político del federalismo plurinacional

¿Es todo lo anterior, acaso, un sueño de la razón, una apuesta inviable? En efecto, el problema que debemos plantearnos ahora es si, tras 8 años de conflicto político, existe un espacio de competición sustantivo que, al margen de la polarización soberanista dominante entre el *statu quo* (el Estado de las Autonomías recentralizado) y el separatismo (secesión unilateral), aún por más heterogéneo que sea en su interior, permita su eventual coordinación en la perspectiva del federalismo plurinacional aquí propuesta. Acudiremos para ello a datos propios, elaborados a partir de encuestas diseñadas por nuestro Equipo de Investigaciones Políticas (USC) en 2015 y 2018, precisamente para afinar temas descuidados en otros sondeos al uso (CIS, CEO); especialmente: la pluralidad de las demandas de autogobierno en el seno del *procés* y el complejo régimen emocional en juego.

El *procés* como construcción político-discursiva, adquiere existencia a partir de 2012, no preexiste con anterioridad a su propia construcción semántica, no antecede a la competición política, sino que se origina en ella, y funciona como *master frame* que la enmarca y coordina. Desde la versión constructivista que hemos apuntado en la sección anterior, procedimos, en su día, a separar en nuestra investigación el *procés* de la demanda de independencia de Cataluña, y a explicar la política catalana desde elementos propios de la competición (Rivera et al. 2016). En el *procés* no predominan los elementos esencialistas sino políticos y estratégicos (movilización, liderazgo, discurso, emociones), tanto para los que están a favor como para los que están en contra del mismo. Aunque se formule como “proceso soberanista de Cataluña”, el apoyo al *procés* y el apoyo a la independencia de Cataluña son fenómenos diferentes, y así, mientras la mitad de los catalanes apoyan el primero, poco más de una tercera parte aspira, con todas sus consecuencias, a convertir Cataluña en un Estado independiente del Estado español.

Su construcción política como expresión de legitimidad democrática permitió su extraordinaria capacidad de movilización cívica, cimentada en que los motivos de apoyo al *procés* no fueran de naturaleza esencialista (étnico-culturales, lingüísticos, históricos etc.), sino que se formularan como posiciones estratégicas y tácticas de la competición política. Así, el maltrato del gobierno español (36%) o el deseo de que la sociedad catalana tenga derecho a decidir (23.6%) aparecen como los factores que tienen más fuerza para quienes expresan su apoyo al *procés*; mientras los motivos identitarios y esencialistas, como no sentirse español (4.8%), agravios históricos (5.8%), o la definición de Cataluña como nación (11.8%), quedan relegados a valores menores. Por cierto, lo mismo ocurre con la expresión de motivos de los ciudadanos que están en contra del *procés*: la idea de que Cataluña tendrá

una mejor situación de futuro dentro de España y de la Unión Europea (31.3%), o que el conflicto con el Estado rompe el consenso y la convivencia en Cataluña (30.1%), ocupan los primeros lugares; mientras, motivos de carácter más esencialista, como no sentirse catalán (0.1%), entender que Cataluña no es una nación (4.2%) o sentirse nacionalista español (9.5%) ocupan los últimos lugares. Así, alrededor del 60% de la ciudadanía de Cataluña, tanto de los que apoyan al *procés* como de los que están en contra, expresan sus motivos en términos de issues o temas de la propia competición política, y todos esos *issues* se construyen, sobre todo, en forma de relato asociado a los propios valores de la democracia.

Más importante es aún, si cabe, el hecho de que sólo una parte minoritaria de ambos públicos se exprese en términos esencialistas en referencia a las identidades nacionales, o con relación a lo que cada uno de ellos se considera desde el punto de vista identitario. No es “lo que somos” lo que condiciona la posición respecto al *procés*, sino “lo que percibimos” y es en este espacio de las percepciones donde el discurso contribuye de modo capital, mediante la dotación de sentido a la acción, a la movilización política. Esto nos aleja de lecturas que equiparan los intereses con las preferencias políticas. Los intereses pueden objetivarse asociados a lo que somos (clase, nación, religión), las preferencias se construyen desde la jerarquía predefinida y elaborada, filtrada de las percepciones. A medida que el *procés* irrumpe en la competición política catalana y amplía sus apoyos se vuelve menos esencialista. Al incorporar más apoyos, estos resultan cada vez más plurales y en consecuencia se necesita ampliar el horizonte discursivo, dando un creciente protagonismo y pluralismo a las percepciones. El propio crecimiento del apoyo al *procés* erosiona el esencialismo, lo cual no resta potencia a la movilización política, sino que, todo lo contrario, multiplica su eficacia. Ahora bien, los *issues* son coyunturales y relacionales, vinculados a la propia interacción política, a la estructura institucional, a la pluralidad interna del movimiento y a las respuestas del Estado. En definitiva: son eventualmente negociables.

A medida que el ‘procés’ irrumpe en la competición política catalana e incorpora soportes cada vez más plurales, se vuelve menos esencialista: amplía el horizonte discursivo dando un protagonismo creciente a las percepciones sobre temas coyunturales y relacionales, vinculados a la misma interacción política o a las respuestas del Estado. Ahora bien, estas cuestiones son potencialmente negociables

La necesidad de que el discurso se vuelva más abierto reconduce también el propio relato de sectores primordialistas y así, mientras en 2015, cuando estudiamos por primera vez en el equipo los motivos a favor y en contra del *procés*, los motivos de carácter esencialista superaban el 30%, en 2018 se reducen hasta situarse alrededor del 20%. Esta caída no es sino la expresión del tránsito argumentativo, de la politización del propio relato, que reconduce estratégicamente las posiciones de los ciudadanos y de los colectivos que participan de él. Ahora bien, y esto resulta tan decisivo como poco estudiado: detrás de esta reconducción motivacional existe un ajuste entre el discurso de los actores y las emociones que los

ciudadanos sienten hacia dichos actores. Efectivamente, frente a lo que por momentos pudiera deducirse de la perlocución discursiva de los actores nacionalistas (“España nos roba”, “España nos odia”), el espacio emocional en el que se mueve la competición política catalana responde a las emociones propias de cualquier competición política democrática. En contra de lo que pudiera parecer y se divulga en los medios, está ligada fundamentalmente a emociones de entusiasmo y ansiedad, y con una escasísima presencia de emociones ligadas a la aversión (odio o resentimiento, por ejemplo). Y aunque es cierto que la ansiedad se genera en situaciones de incertidumbre y de conflicto moderado, no es menos cierto que en nuestros días, por efecto de la polarización derivada de las crisis sucesivas, la ansiedad se encuentra presente en todos los sistemas democráticos. El entusiasmo se expresa a través de emociones tales como esperanza, entusiasmo y orgullo, en este orden jerárquico hacia los partidos y líderes que están a favor del *procés*, por parte de los ciudadanos que comparten este discurso. Y ello, frente al enfado y el miedo, emociones ligadas a la ansiedad, que expresan prioritariamente los que están en contra. El enfado prevalece en estos últimos sobre el miedo lo cual favorece la movilización, según nos enseña la psicología política más reciente, porque el enfado posee una mayor capacidad movilizadora que el miedo.

Hace años detectábamos que el tiempo era un factor fundamental para la construcción primordial del independentismo. Aquellos ciudadanos que se sentían independentistas desde hace más tiempo eran más primordialistas que los independentistas surgidos a raíz de la construcción del *procés*. Así, más de un 78% de los independentistas “desde siempre” aspiraban a la secesión, mientras que esta demanda entre los que se había incorporado en el último año no alcanzaba el 15%. Ahora, al explorar el régimen emocional, nos encontramos con que unos y otros también son diferentes emocionalmente, sobre todo en lo que se refiere al depósito de esperanza en los actores que gestionan el *procés*. Los datos son elocuentes: mientras el 73% de los independentistas “desde siempre” muestran esperanza hacia los actores que conducen el *procés*, solo el 54.2 de los “nuevos independentistas” comparten esta emoción. Es cierto que poseen los mismos niveles de entusiasmo e incluso semejantes niveles de orgullo, pero hay casi veinte puntos de diferencia respecto a la esperanza. Y mientras el entusiasmo facilita la movilización, y el orgullo se vincula a la identificación, la esperanza refleja las expectativas y la confianza que cada ciudadano/a deposita en el proyecto, y por tanto la mayor o menor rigidez y negociabilidad de las demandas.

Desde el análisis del régimen emocional, podemos formular la hipótesis plausible de que el *procés* no fracasó políticamente por falta de entusiasmo y movilización, se quedó en el camino porque, además de cambios desfavorables en la estructura de oportunidad política, a los nuevos independentistas se les agotó la esperanza, especialmente la dirigida hacia el partido del president de la Generalitat, donde se habían concentrado una mayor parte de nuevos independentistas. Y por eso, cuando ahora se pregunta a los catalanes si creen que Cataluña alcanzará la independencia, más de un 63% responden de forma negativa.

La estrategia nacionalista, compartida por los partidos de derecha (Ciudadanos y PP) hizo del *procés* el clivaje central de la competición política catalana, lo cual produjo un efecto polarizador de suculentos rendimientos electorales para los partidos nacionalistas y para

Ciudadanos dentro de Cataluña. También lo fueron para el PP y Ciudadanos fuera del espacio catalán; incluso el éxito de VOX aparece vinculado, en buena medida, al tema de la independencia de Cataluña [8]. En este sentido, el *procés* favorece a los partidos que sacan réditos de la polarización, tanto dentro como fuera de Cataluña, y dicha rentabilidad estratégica asienta la imposibilidad de construir condiciones para el encuentro de los actores, a pesar de que los ciudadanos emocional y espacialmente se encuentren más próximos entre sí que las distancias que genera la producción polarizada del discurso en la competición partidista.

Pero precisamente por su asiento sobre la esperanza de los nuevos independentistas, a partir de 2018 el *procés* entró en una fase de agotamiento emocional difícil de recuperar. Aquí se abren varios interrogantes. Pudiera ser que el relativo enfriamiento de las emociones ligadas a la construcción del *procés* en los nuevos sectores independentistas, por un lado, y la limitación de las opciones estratégicas en los espacios de la derecha después de la debacle de Ciudadanos y la aparición de VOX –especialmente el riesgo del PP de volver a vertebrar sobre la independencia de Cataluña el eje de la competición que ha sido tan favorable a VOX– abran la oportunidad para un espacio de soluciones en el que la mayoría de la ciudadanía catalana podría encontrar acomodo. Pero también pudiera darse el caso de que la fortaleza emocional de los sectores independentistas tradicionales alumbre un modelo de resistencia y repliegue identitario, con amplio soporte, que bloquee una salida alternativa.

Cuando en su día comenzamos a estudiar el *procés*, nos dimos cuenta que uno de los elementos que más distorsionaban la percepción de las aspiraciones de la ciudadanía de Cataluña, era que las polarizadas opciones independencia/autonomía (recentralizada) no agotaban la pluralidad de preferencias existentes. Y por eso construimos nuestra pregunta con siete categorías que, a efectos de este artículo, vamos a reducir a cinco: los que querían efectivamente la independencia (32.2%), los que aspiraban a una solución federal (27.2%), los que deseaban una autonomía reforzada (22.1%), los que querían una autonomía en las condiciones actuales (11.3%) y los que creen que la solución para Cataluña es un Estado centralizado (4.3%).

Ese 32.2% de ciudadanos que aspira a la solución por la vía de la independencia, en su inmensa mayoría independentistas de larga duración y buena parte de ellos primordialistas en su concepción de la nación, muestra altísimos porcentajes de emociones tales como la esperanza (71.6%), orgullo (54.7%) y entusiasmo (50.6%). En realidad, son los independentistas “desde siempre”, con un régimen emocional específico, fundamentalmente sostenido en la esperanza, los que responden a la pregunta concreta sobre la solución territorial reclamando inequívocamente la independencia. Además, no es sólo la elevada presencia de las emociones mencionadas lo que muestran estos sectores, sino que la intensidad del componente emocional es en ellos también muy alta (alrededor de 4.15 sobre 5). Lo cual hace pensar que el espacio de oportunidad que el *procés* ha abierto a los sectores independentistas tradicionales ha generado un anclaje emocional muy consistente, en cuanto a presencia e intensidad. La imagen del “soufflé” no puede resultar más engañosa.

El espacio de oportunidad que el ‘procés’ ha abierto a los sectores

independentistas tradicionales ha generado un anclaje emocional muy consistente; la imagen del “soufflé” no puede resultar más engañosa

Por otra parte, si sumamos las opciones “más autonomía”, “Estado federal”, “Estado federal plurinacional” existe un posible espacio de encuentro, aún no articulado, pero susceptible de ser construido políticamente, para más de un 50% de catalanes, que podrían aspirar a una solución compartida. A diferencia de la opción por la independencia, éste es un espacio no solo de preferencias diversas, sino emocionalmente plural donde se articulan emociones positivas y negativas, con una diversidad emocional menor a la solución de la independencia y con una intensidad de las emociones también menor. Es un espacio plural mucho menos emotivo y por lo tanto más susceptible a ser negociado. Es ahí donde nace la eventual posibilidad de que se convierta, mediante un complejo trabajo de liderazgo, discurso y movilización, en un espacio de encuentro, abierto a incorporar a sectores desencantados de ciudadanos implicados en el procés, desde el encuadre del federalismo plurinacional.

## La reforma territorial

Sobre la base de lo anteriormente argumentado, normativa y empíricamente, hasta aquí, sostenemos que la reforma constitucional, en cuanto procedimiento democrático de legitimación que permite abordar problemas territoriales complejos de modo complejo y reglas de decisión exigentes, resulta la vía más adecuada para la resolución del conflicto político de Cataluña. Nos centraremos, en primer lugar, en la propuesta de algunos mecanismos procedimentales para, a continuación, apuntar algunos temas sustantivos de reforma [9].

Se afirma que la estructura profunda de nuestra Constitución es irreformable. Esta afirmación debe ser, sin embargo, cuestionada. En primer lugar, porque, cuando menos en su literalidad, la Constitución de 1978 no contempla la existencia de límites implícitos (de hecho, reconoce la posibilidad de su revisión total) y, en segundo lugar, porque, teóricamente, sería posible adicionar un nuevo procedimiento de reforma sin necesidad de modificar los arts. 167 y 168 CE. En ningún caso, la organización territorial del Estado está afectada ni por cláusula alguna de intangibilidad, ni por el procedimiento agravado del art. 168.

Si admitimos esta última opción podría enmendarse la Constitución sin cambiar los dos procedimientos de reforma preexistentes y, habida cuenta de que el procedimiento simplificado del art. 167 ya ha sido transitado dos veces, podría pensarse en añadir un nuevo párrafo al mismo, en el que se impusiesen nuevas condiciones procedimentales para reformar el T. VIII de la Constitución y algunos otros preceptos constitucionales, como los concernientes al Senado que, como tales, no están reservados al procedimiento agravado del art. 168 CE. Esta opción supone, en aras de la viabilidad, pagar el muy alto precio, para una visión federal plurinacional como la que aquí se sostiene, de renunciar a cualquier intento de reconocer en la Constitución fórmulas que directa o indirectamente puedan cuestionar la unidad e indivisibilidad del Estado que reconoce el art. 2, pues este artículo solo puede

reformarse a través del procedimiento previsto en el art. 168. Para evitar este escollo, el reconocimiento de la naturaleza nacional de Cataluña u otra Comunidad Autónoma sería una cuestión a abordar en el respectivo Estatuto de Autonomía que posee, no se olvide, rango constitucional. Lo cual daría la oportunidad de revisar la jurisprudencia de la STC 31/2010, de modo más acorde con la realidad plurinacional española, haciendo posible para Cataluña lo que ya lo es, por ejemplo, para Andalucía (considerada en su Estatuto, no se olvide, como “realidad nacional”).

La enmienda constitucional de adición al art. 167 de la Constitución española debería indicar expresamente qué preceptos constitucionales son los que requieren para su reforma que se cumplan, además de los presupuestos generales del art. 167, ciertas condiciones o requisitos adicionales, a través de los cuales se estaría implementando un procedimiento “especial” (ahora inexistente) o, si se prefiere una variante dentro del art. 167, reservada exclusivamente para aquellas iniciativas de reforma que afecten a la constitución territorial del estado y que no estén sujetas al procedimiento agravado del art. 168 de la Constitución. En este sentido, y de acuerdo con lo argumentado en el apartado primero de este artículo, entre esas condiciones adicionales debieran figurar, cuando menos, estas dos: en primer lugar, habilitar un cauce de participación de las CCAA y de la Federación Española de Municipios y Provincias en el procedimiento de reforma; y, en segundo lugar, que el proyecto de reforma, una vez aprobado por las Cortes Generales siempre deba ser sometido al referéndum del pueblo español para su ratificación, sin necesidad de que lo solicite una determinada mayoría.

Si se crease, dentro del procedimiento del art. 167 CE, una variante específica para la reforma de la Constitución territorial ésta debería permitir la modificación del estatus constitucional de cualquiera de los distintos niveles de gobierno (local, autonómico y estatal) e incluso, por las razones apuntadas *supra* y, para incorporar los cuatro niveles implicados, la reforma, tan necesaria, de la llamada “cláusula europea” del art. 93. Puesto que, cuando se trata de modificar la Constitución territorial, entra en juego la distribución territorial del poder y la delimitación de los respectivos ámbitos de competencia, así como la definición de los órganos de representación y co-gobierno, resulta imprescindible la participación de las CCAA y también la de los municipios. Esa participación puede articularse de diversas formas y en diversos momentos, bien en la fase inicial de elaboración de proyecto o de la proposición de reforma, bien aprovechando la estructura bicameral de las Cortes Generales.

Si optamos por esta última solución, podría remitirse a los entes territoriales el texto aprobado por el Congreso de los Diputados (mayoría de tres quintos art. 167.1 CE), disponiendo de un plazo para la toma en consideración de la iniciativa y la eventual presentación de enmiendas, dando cuenta de todo ello al Congreso de los Diputados. Cumplido este trámite, la iniciativa y sus enmiendas se remitirían al Senado, de suerte que, en la Comisión de CCAA y con participación de todos los actores implicados (CCAA y FEMP), pudiese elaborarse sobre el texto del Congreso y las enmiendas presentadas, un Dictamen de la Comisión, que se sometería a la votación de Pleno del Senado. En todo lo demás (discrepancia Congreso-Senado) se seguirían los trámites previstos en el art. 167 1 y 2 CE. Tras la aprobación por las Cortes Generales el referéndum sería, como queda dicho,

obligatorio.

Por coherencia democrática, en esta variante del procedimiento de reforma del art. 167 CE, también se debe determinar el número mínimo de entes territoriales intervinientes (CCAA y FEMP) que deben haber tomado en consideración la iniciativa procedente del Congreso de los Diputados, antes de ser trasladada al Senado. No parece razonable que algunas pocas CCAA o la FEMP puedan, por sí solas, bloquear el proceso de reforma, como tampoco que pueda llevarse a cabo sin el respaldo de una mayoría cualificada (supongamos dos tercios).

Si se crease una variante específica para la reforma de la Constitución territorial, sería posible modificar el estatus constitucional de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno: local, autonómico y estatal

Mediante este diseño se persigue conjugar los límites constitucionales ya establecidos en el art. 167 CE, con un refuerzo de la participación y de la legitimidad de la reforma. De este modo, los cambios en la Constitución territorial ya no sólo incumben a la ciudadanía individualmente considerada (referéndum de ratificación), sino también a la representación institucional de los municipios y de las comunidades que habrán manifestado su parecer –en tanto que poderes públicos dotados de autonomía para la defensa de sus “respectivos intereses (art. 137 CE)– hasta el punto de que pueden hacer fracasar la iniciativa de reforma, si mayoritariamente discrepan de sus contenidos. La reforma que se aprobase sería en este punto, una reforma de todos: de la ciudadanía y de los territorios. Un efecto característico de los Estados federales. Solo fracasada definitivamente la reforma, se abriría la vía del referéndum pactado y jurídicamente regulado para Cataluña, lo cual actuaría, acaso, como un incentivo negativo para que la reforma prosperase.

Habilitado el cauce de la reforma, resta por apuntar qué modificaciones se han de introducir para superar el bloqueo del Estado autonómico en el que vivimos. Pues bien, con carácter general, las propuestas de reforma en relación con este asunto, pivotan hasta la fecha sobre tres elementos comunes:

- Convertir, se dice, al Senado “en una verdadera Cámara de representación territorial como el *Bundesrat* alemán”.
- Clarificar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (“cierre del Estado de las Autonomías”).
- Constitucionalizar mecanismos propios del “federalismo cooperativo” (conferencias sectoriales, conferencia de presidentes, etc).

De todas estas premisas, tanto la primera como la segunda adolecen de una notoria inconsistencia. Por una parte, el *Busdesrat* no es una Cámara parlamentaria, sino un Consejo de Gobiernos. Por otra, basta con examinar los últimos cuarenta años de democracia en España para constatar que la verdadera Cámara de representación territorial en nuestro

sistema es, y sigue siendo, el Congreso de los Diputados. Además, como de todos es conocido, ni el Senado norteamericano, ni ninguna Cámara parlamentaria de representación de intereses distintos a los políticos (Canadá, Australia, Francia) opera, en la actualidad, al margen de la política y del modo en que se alinean y organizan parlamentariamente los diversos partidos políticos. Todo senador tiene una adscripción ideológico-partidaria y esa variable es, a la hora de examinar los procesos de formación de la voluntad de la Cámara, mucho más relevante que la de su evanescente procedencia territorial. Si las segundas Cámaras son una institución en franco retroceso ¿por qué persistir en el error? En cuanto al modelo *Bundesrat*, es evidente que obedece a una cultura política y a una tradición federal (el llamado federalismo de ejecución) por completo ajenas a la existente en nuestro país ¿Alguien se imagina que un consejo formado por representantes nombrados directamente por los presidentes de las Comunidades Autónomas y sujetos a la voluntad de estos, pudiesen bloquear las iniciativas legislativas ya aprobadas por el Congreso de los Diputados?

Lo mismo podemos decir en relación con la tercera de las pretensiones de reforma, el reforzamiento de los mecanismos de colaboración. Sin duda es un concepto necesario que se debe implantar en todo sistema de gobierno políticamente descentralizado, pero parece más realista para España la “lealtad federal” característica del federalismo de tipo anglosajón, que la muy centralista lealtad federal de cuño germánico sobre la que se sustenta su particular modelo de federalismo cooperativo de ejecución. Esta última no ha podido evitar sucesivas reformas de la Constitución para introducir elementos competitivos que permitan a Alemania salir de “la trampa del consenso”.

Por tanto, desde nuestra perspectiva, la mejor reforma del Senado pasa por su supresión y por crear, en su caso, un Consejo Federal de Gobiernos Autonómicos, con capacidad reglamentaria y hasta de iniciativa legislativa, pero sin que pueda bloquear la legislación elaborada por las Cortes Generales en el ejercicio de sus competencias, como órgano general del Estado. En todo caso, ese órgano de colaboración y coordinación entre ejecutivos nunca sería una Cámara parlamentaria. –

Tampoco consideramos que el federalismo de ejecución al estilo alemán sea la única de las soluciones posibles y que, por el contrario, puedan incorporarse algunos elementos más próximos al federalismo competitivo –eso sí, como federalismo competitivo de bienestar, no el neoliberal de dumping fiscal y “voto con los pies”– y que reflejan mejor ante la ciudadanía la responsabilidad asignada a cada uno de los distintos niveles de gobierno del Estado y permitan la experimentación autónoma, con la debida rendición de cuentas, en políticas públicas. Por eso es tan importante una buena delimitación de las competencias que, a nuestro juicio, debe pivotar en torno a la fijación de las imprescindibles del Estado, dejando a los Estatutos la regulación de su propia estructura competencial.

Pero no basta con clarificar competencias. Es perentorio revisar todo el sistema de fuentes del derecho en lo que atañe a la distribución territorial del poder. Recordemos que las “leyes marco” nunca se han utilizado; que “ley de armonización” solo hubo una, por cierto declarada inconstitucional (LOAPA); que, tras las últimas reformas estatutarias, las “leyes de transferencia” y “delegación” han sido condenadas al ostracismo; y que, como



consecuencia de todo ello, la delimitación ordinaria de competencias se realiza mediante un tipo de leyes, formalmente inexistentes en la Constitución (la llamada “legislación básica”), que son producto de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, poco clara y muy cambiante con el paso del tiempo. De hecho, lo que la Constitución llama “bases” que serán desarrolladas por el legislador autonómico, es en la actualidad aquella parte de una materia (sea legislativa o de pura ejecución) que el legislador estatal considera (siempre) de su interés, dejando al legislador autonómico el mero desarrollo de los “flecos y los sobrantes”. Si falta claridad constitucional en la enumeración de competencias, mayor es, si cabe, la indefinición en la que se mueve esa etérea noción de lo “básico”. Ambas reformas han de ir de la mano.

La mejor reforma del Senado pasa por su supresión para crear un Consejo Federal de Gobiernos Autonómicos, con capacidad reglamentaria e incluso de iniciativa legislativa, pero sin bloquear la legislación elaborada por las Cortes Generales. Una posible reforma de la Constitución también debería prestar atención a fórmulas legislativas presentes en algunas democracias federales, como las cláusulas ‘opting in’/’opting out’

Obviamente, por muy claro que resulte el reparto constitucional de competencias siempre existirán necesarios espacios de coordinación no jerárquica y cogobernanza y, dentro de ella, de compartición de la potestad legislativa sobre una misma materia. Una posible reforma de la Constitución debiera prestar especial atención a ciertas fórmulas legislativas que tímidamente ya se han incorporado en algunas democracias federales como Alemania o Canadá, y que también se han demostrado muy útiles como soluciones de tránsito en el seno de la UE. Nos referimos a las cláusulas *opting in/opting out* que, respecto de ciertas competencias, permitiría a una Comunidad Autónoma participar con los órganos centrales en la elaboración y financiación compartida de una determinada ley o, por el contrario, mantenerse al margen no participando y ejerciendo por sí sola y con sus propios recursos una determinada política pública. La experiencia acredita que cuando se puede elegir libremente, se incentiva la adhesión, pues esta permite gestionar lo propio conjuntamente con los demás, pero también cogestionar y decidir en el nivel federal, de modo que el “poder” que se pierde respecto de la exclusividad en la política propia, se compensa con el “poder” de cogobierno que se adquiere.

Por último, y por las razones apuntadas más arriba, es imprescindible revisar e incorporar a la Constitución, con toda la centralidad democrática que merece, el sistema local de gobierno, hoy formado por municipios y provincias, así como la representación institucional del mismo. A la vista del mapa autonómico final, no parece que la provincia deba ser una entidad territorial de obligada existencia constitucional y, al igual que en otros Estados federales o cuasi-federales, parece mucho más razonable que, una vez garantizada constitucionalmente la autonomía local y la suficiencia financiera de las entidades locales, la ordenación del territorio sea una competencia exclusiva de cada Comunidad Autónoma.

## Conclusiones

En conclusión, en este artículo he tratado de aportar a la discusión sobre el conflicto político de Cataluña tres series de argumentos:

1. Que el federalismo plurinacional ofrece una teoría normativa ajena al nacionalismo (desde el Estado, o contra el Estado), que reconoce, sin embargo, la profunda significación moral y política de las identidades nacionales para muchos ciudadanos. Esta concepción se fundamenta en una idea de nación como proceso abierto y plural de construcción política, así como en una perspectiva de gobierno multinivel de soberanías compartidas. Una y otra vuelven pensable un horizonte de acuerdos multilaterales de interdependencia y autogobierno.
2. Que existe en Cataluña, de modo empíricamente contrastable, un espacio compartido y muy plural de demandas y emociones, en buena parte de la ciudadanía, que permite su eventual articulación política desde los supuestos del federalismo plurinacional, compitiendo con solvencia tanto con la defensa del *statu quo* autonomista, cuanto con el secesionismo.
3. Que el modo más idóneo para tratar de salir del actual bloqueo consiste en una reforma por adición de la Constitución territorial del Estado que permita un cambio profundo tanto de las instituciones (Consejo de Gobiernos Autonómicos, Gobierno local), como de la estructura competencial y las fuentes del derecho, así como la inclusión de mecanismos de *opting in/opting out* en nuestro sistema. El marco del federalismo plurinacional que aquí se apunta no constituye ninguna panacea, pero muestra un innegable potencial estratégico como espacio de deliberación y coordinación política, abierto a posiciones varias de socialismo democrático, nuevo municipalismo, republicanismo y nacionalismos pluralistas. El tiempo apremia y, como dijo el clásico: “Hic Rhodus, hic salta”.

## REFERENCIAS

1 —

Colino, C. y Molina, I. (2020). “Introducción: la reflexión en España sobre el conflicto catalán: presupuestos, dimensiones y enfoques”, Revista IDEES, número especial “Catalunya – España: ¿del conflicto al diálogo político?”. [Disponible en línea](#).

2 —

◦ Rivera Otero, J.M, Lagares, N. y 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. y Baleato, S. (2018). “The Emotional Factors in the Catalan Crisis: A Structural Equations Approach”, ponencia pronunciada en el Congreso 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. y 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. y 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 —

Véase, entre otros:

- Keating, M. (2013). *Rescaling the European State*. Oxford: Oxford U. Press.
- Bauböck, R. (2017). *Democratic Inclusion*. Manchester: Manchester U. Press.
- Josep M Colomer y Ashley L Beale (2020). *Democracy and Globalization: Anger, Fear, and Hope*. New York: Routledge.

6 —

Véase 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?” en Losada, A. Pérez Royo, J., *Constitución: La reforma inevitable*. Barcelona: Roca.

8 —

- Jaráiz, E., Pereira, y M. Cazorla, A (2020). *El auge de la extrema derecha en España*. Valencia: Tirant.
- Castro, P. y Jaráiz, E. (2020). *La construcción emocional de Vox*. Artículo publicado en prensa.

9 —

En este apartado nos hemos inspirado en los trabajos de Francisco Caamaño, anteriormente mencionados, y en *Federación y Reforma*. Valencia: Tirant, 2020.

**Ramón Máiz**

Ramón Máiz Suárez es politólogo y Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela. Es especialista en los campos de estudio del nacionalismo y el federalismo comparados, la teoría política y la historia del pensamiento político. Licenciado en Derecho y doctorado por la Universidad de Santiago de Compostela, es coordinador del Equipo de Investigaciones Políticas de la misma universidad y miembro de la junta directiva del comité en Etnicidad y Políticas de la Asociación internacional de Ciencias Políticas. Máiz es autor de más de una decena de obras en gallego y castellano, entre las que destacan *A Idea de nación* (1997), *La frontera Interior* (2008) o *Teorías Políticas contemporáneas* (2009).