

# FEDERALISMO Y COMPLEJIDAD

Palau Macaya – Barcelona

2 julio 2018

*José Ángel Marín*

*Bona tarda a tothom.*

*Primer de tot voldria donar les gràcies al Club de Roma i a l'Obra Social La Caixa, en particular, al Sr. Jaume Lanaspà qui em permet estar aquí, en aquest edifici emblemàtic i dirigir-me a vostès; és un honor per a mi estar al Palau Macaya, en un centre acadèmic de referència en la reflexió intel·lectual i el pensament; i disculpin que no pugui dirigir-me a vostès en la bella llengua catalana durant la meua xerrada, i continui ara en el meu propi idioma.*

Maza, tijera, bisturí, o quizá pegamento. ¿Cuál de estas herramientas creen ustedes que nos serviría mejor para alumbrar un poco el modelo territorial últimamente tan deteriorado...? Sí, el Estado autonómico se ha apollado quizá por su propia dinámica y -sobre todo- porque las relaciones de las 17 Comunidades Autónomas con el gobierno del Estado y de éstas entre sí, durante este tiempo, se ha caracterizado por un diálogo de baja intensidad, alta conflictividad y mucha judicialización. A nadie escapa cuál es el contexto de esta charla. Pero, como dijera Neruda, déjenme librar este combate entre la realidad y el deseo.

Nos hallamos en una encrucijada. El Estado autonómico actual puede estar agotado quizá caduco fruto del dinamismo de los procesos sociales y políticos. Pero, ¿qué ha sucedido estos años para que se haya enrarecido tanto el clima político? ¿Por qué se ha incrementado exponencialmente el desapego hacia España?

“El 26 por ciento de los independentistas son puros. El resto son ciudadanos cabreados, enfadados”. “Hay un 60 por ciento de apoyo a una solución en el marco federal en Cataluña. Y hay que decir una cosa: a los independentistas no vamos a convertirlos ni ahora ni nunca”.

Cierto que estamos ante una situación de difícil reversión, pero estoy persuadido de que hay margen de mejora. Así que si les parece bien, abordaré hoy esta cuestión. Oigo decir a muchos que la cuestión territorial constituye el problema político más importante de España, y que parece irresoluble. Hay incluso quienes hablan de una contienda emocional. Desde mi punto de vista no debería serlo. Pero por si lo fuera, quisiera acudir al soliloquio del príncipe danés en la conocida obra de Shakespeare: “¿Cuál es la más digna acción del ánimo?”

Construir o destruir, ésta es la cuestión si me permiten parafrasear a Hamlet: “Ser, o no ser...” Cualquier labor constructiva implica arrimar materiales, supone sumar y vincular esfuerzos en pos de una idea que necesariamente no tiene por qué ser compartida al 100%. El comportamiento destructivo es infantil y caprichoso. Todos hemos sido niños y seguramente hemos encontrado cierto regusto en la acción de demoler un castillo de arena construido en la playa por nuestro hermano o nuestro vecino. Aquello quizá resultara divertido, pero también pueril y poco serio, tanto que luego de ver derruido lo edificado la sensación posterior no es otra que la desazón. A veces, no obstante, si la casa amenaza ruina lo aconsejable es demoler lo que en tiempos quizá tuvo esplendor. Entonces –digo- lo aconsejable suele ser una demolición controlada que nos permita dejar expedito el solar para volver a edificar. Y eso seguramente es lo que ha ocurrido con el Estado de las Autonomías de nuestro último modelo constitucional, que es un constructo que pudo tener sentido en su momento, pero que ahora si bien no está del todo en quiebra si es manifiestamente mejorable.

Comentaba que construir es sumar. Por eso en estas palabras mías de hoy quisiera apostar por una de las esencias del sistema constitucional que hace de Europa un parámetro de referencia global. Me refiero al lenguaje del

diálogo. Creo que ésta es clave de bóveda del patrón de convivencia que ha permitido avanzar a Occidente. Se trata de retomar la lógica del diálogo porque con ella se reduce la confrontación y se abren ventanas.

La búsqueda del entendimiento es la que viene permitiendo a la persona y a los grupos en los que se integra ir “saliendo de la caverna”. Esa voluntad de inteligente concordia anima desde tiempos ancestrales al ser humano y, precisamente, es la voluntad de acuerdo la que nos hizo progresar. Es la lógica, por ejemplo, que nos permitió dejar de ser “cromañoses” y, entre otras cosas, nos ha traído al Palau Macaya, a la civilización en definitiva.

Comenzaré indicando que mi propuesta de esta tarde es una fórmula –si quieren- “contra-natura”; y me explico. Lo natural, lo normal hasta cierto punto sería “tirar por la calle de en medio”, obviar la civilización, dejar que sea “la ley del mínimo esfuerzo”, esa ley omnipresente en el Universo la que acampe también en materia de organización territorial, digo que lo “natural” sería entregarnos a dicha regla y su deriva. Sin embargo, sabemos que esa inercia conduce a la desolación como única salida. Ustedes lo saben mejor que yo, la “ley del mínimo esfuerzo” tiende a llevarse el gato al agua imponiendo su égida de absurdo naturalismo: Es la tendencia primitiva de ‘cada uno a lo suyo y sálvese el que pueda’. Pero, esa vía nos devuelve a la caverna primitiva, y allí, entre otras cosas, no hay electricidad.

Sin embargo, los pensadores que más han aportado a la Humanidad rehúsan que esa ley impresa en nuestra propia naturaleza nos venza sin resistencia. Estos ideólogos a los que me refiero, nuestros ‘aliados ilustrados’, como Rousseau, Montesquieu, Diderot, proponen violentar un tanto aquella tendencia e incorporan la razón social como nueva lógica. Hasta cierto punto se trata de una lógica revolucionaria y –ya digo- quizá ‘*contra natura*’ porque propone un ejercicio que hay que forzar de alguna manera. Este esfuerzo al que aludo se resume en una actitud: **CONCERTARSE**. Hablo del humano ejercicio consistente en intentar ponerse de acuerdo y no por puro “buenismo” de ése que tanto se lleva ahora, no por “buen rollito”, sino porque estoy convencido de que del concierto surge la melodía social que beneficia a la mayoría de las personas. (No olvidemos que las instituciones son –o deberían ser- funcionales a la gente; por sí mismas no tienen demasiado sentido). Luego los que ocupan las instituciones tendrían que estar en esta clave.

Me escuchan hablar de ‘convenir’, de esa gimnasia de las personas nobles, y pensarán ustedes –no sin razón- que concitar hoy en la Ciudad Condal el diálogo en términos territoriales más que un ejercicio parece una auténtica acrobacia, y seguramente es así, pero me resisto a prescindir del diálogo y por ello propongo transitar la vía **FEDERAL** como posibilidad, quizá como punto de partida, ante la encrucijada territorial planteada en un Estado complejo como es España.

### **FEDERALISMO Y COMPLEJIDAD:**

Pero vayamos a lo primero pues éste es el título de mi charla: “federalismo y complejidad”. De entrada quizá haya que orillar apriorismos y atavismos, en definitiva, quizá convenga pensar en términos menos categóricos y abandonar las simas de los prejuicios. Quizá haya hasta que obviar un poco la historia reciente y la remota.

Dejémonos de nominalismos paralizantes y abordemos la cuestión siguiendo el aforismo bíblico: “no es el hombre quien está hecho para el sábado, sino el sábado para el hombre”. Así que permítanme expresarles el criterio que vengo madurando. Es éste: el **FEDERALISMO NO ES UN CATECISMO**, y por tanto no deberíamos sentirnos constreñidos por reglas férreas, unívocas e inmutables.

No pretendo poner sobre la mesa una fórmula magistral (entre otras cosas porque no la tengo), ni trato de ofrecerles panacea alguna. De lo que se trata es de que utilizar el sentido común, el “*seni*”, e intentar ser pragmáticos. Quizá convenga también orillar un tanto visceralidades y emociones románticas que no mueven molino. Emotividades que si bien cumplieron su papel en las vetustas configuraciones nacionales, hoy –en un mundo globalizado- creo que no tienen demasiado sentido y –como demuestra la Historia- conducen al totalitarismo y la negación de la inteligencia.

De entrada sabemos que el federalismo no cuestiona la existencia del Estado, sino que lo presupone, y es en la forma de articulación interna donde encuentra su gracia en virtud de las necesidades sociales, económicas y políticas de cada coyuntura. El federalismo debe algo a la doctrina teórica, pero sobre todo es tributario de la práctica política.

Mi planteamiento hoy en el Macaya, en esta luminosa tarde barcelonesa se sitúa –como comprenderán- dentro de coordenadas que por razones de mi profesión tienen como telón de fondo el Derecho Constitucional y la cultura constitucional europea; digo que es modesta mi propuesta porque –precisamente- nos acompañan consumados expertos en la materia y personas doctas a quienes pido disculpas por mi atrevimiento.

Así, tomo como parámetro un modo medianamente sensato de organizar territorios complejos que ha demostrado su utilidad en distintas zonas geográficas, en territorios tan complejos como el nuestro o más, porque de todos es sabido que nosotros no somos el ombligo del mundo aunque a veces se nos antoje.

Conviene atender a la experiencia de otros Estados pertenecientes a la cultura constitucional occidental (*vid.* Peter Häberle). Estados que nos han precedido en la praxis federal y resulta que no les ha ido nada mal. Así lo demuestra un análisis somero del Derecho Comparado. Veamos, por ejemplo, que son federaciones Alemania, EEUU, Canadá, Suiza o Australia, por citar solo algunas; y dentro del concierto internacional creo que ninguno de estos países es un desastre, no son Estados fallidos sino todo lo contrario.

De modo que al hablar de las distintas formas de organización de los Estados hemos de tener en cuenta cuál es el tratamiento que merecen los diferentes centros de poder. Porque lo que late en el fondo de esta cuestión es la articulación del poder, el poder político con lo que ello supone.

Sabemos que el engranaje territorial de un Estado moderno pasa necesariamente por determinar si el poder posee un único titular, o bien cuenta con diferentes focos de impulsión política.

No les haré perder el tiempo hablando de Estados Unitarios, es decir, aquellos que tienen un único centro de poder. Aunque advirtamos que este tipo de Estado es la forma más común de organización a la que evolucionó el estado-nación luego del absolutismo. La centralización del poder tiene –digamos– sus “ventajillas”, es decir, el Estado unitario goza de practicidad y de reducción de trabas burocráticas para que la voluntad del Estado se lleve a cabo, pero por el contrario adolece de los grandes defectos que comporta la concentración del poder. Por ejemplo, Reino Unido es un Estado unitario en este sentido. Baste indicar que el Parlamento británico no tiene ninguna cámara comparable al Senado de Estados Unidos (que tiene una representación equitativa de cada Estado federado de los EEUU) o el Bundesrat alemán (cuya composición es determinada por los gobiernos de los *Länder* o Estados federados de Alemania). Inglaterra tiene más del 80% de la población del Reino Unido, produce más del 80% de su PIB y contiene la capital, Londres. Las reformas desde 1997 han descentralizado el Reino Unido mediante la creación de un Parlamento Escocés transferido y de asambleas en Gales e Irlanda del Norte. Sin embargo, el Reino Unido se formó como un Estado unitario, aunque Escocia e Inglaterra conservaron sistemas jurídicos distintos. Algunos analistas han manifestado que el Reino Unido es ahora un estado “cuasi-federal”: sólo es “cuasi” federal, debido a que (a diferencia de los otros componentes del RU) Inglaterra no tiene poder legislativo propio, y está gobernada directamente desde Westminster (los organismos descentralizados no son soberanos y podrían, al menos en teoría, ser derogados por el Parlamento —a diferencia de las federaciones “verdaderas”, como Estados Unidos, donde los estados constituyentes comparten la soberanía con el gobierno federal—). Doy a continuación algunos ejemplos de Estados unitarios: Portugal, Noruega, Suecia, Uruguay, Marruecos, Colombia, Perú...

Sin embargo, son clamorosos los ejemplos de Estados Federales: Los Estados Federales vienen fundamentando su modalidad organizativa en la distribución del poder en los territorios, es decir, bajo el principio de que el poder se reparte originariamente entre instituciones que controlan distintos espacios físicos, por lo que las competencias constitucionales también se distribuyen entre los distintos espacios políticos. Por ello el surgimiento de los Estados federales tiene mucho que con la armonización y la sintonía de intereses dispersos territorialmente.

Tradicionalmente el origen de las federaciones radica en un conjunto de estados independientes reunidos para resolver problemas comunes. Es decir, el federalismo responde al sentido pragmático. De manera que las cuestiones relativas a la identidad y los procesos políticos propios de cada uno de los entes federados permanece y no tiene por qué desgajarse del crisol donde se radica la propia idiosincrasia territorial.

En este punto, permitan ustedes que resuma en media docena los que considero principales rasgos del ESTADO FEDERAL:

1. Es un Estado configurado partiendo de entidades territoriales diferenciadas.
2. Estas entidades, que pueden estar dotadas de soberanía originaria, despliegan un grado sobresaliente de autonomía.
3. Las entidades territoriales descentralizadas participan en la formación de la voluntad federal a través de una segunda Cámara de integración o Senado.
4. La articulación del conjunto está garantizada por una Constitución.
5. Los ordenamientos de los entes políticos territoriales se subordinan a la Constitución federal.
6. La Constitución ofrece instancias solutorias de conflictos de índole judicial (Tribunal Constitucional) y extrajudicial (Senado), así como mecanismos de cooperación y mutuo auxilio basados en el principio de lealtad federal.

Como ustedes saben hay un doble camino hacia la experiencia federal. Es decir, de una parte, el modelo basado en la formación de un Estado federal a través de la integración de Estados ya soberanos (EEUU, Suiza, Alemania); de otra, el tránsito de un Estado centralizado a otro descentralizado a través del reconocimiento del principio de autonomía (Canadá, Austria, España). Y, además, quisiera sintetizar la clasificación de los Estados federales en **simétricos** y **asimétricos**, dependiendo de si las entidades que conforman la federación tienen iguales

competencias o no. La asimetría de algunas federaciones supone que ciertos territorios federados cuentan con particularismos que los hacen acreedores de mayor autogobierno y los dotan de nivel competencial singular. Ya adelanto que la tipología que propongo atiende a la fórmula del federalismo asimétrico para España.

Ahora bien, lo crucial es la integración del conjunto: Esa unidad en la diversidad es lo que permite hablar precisamente de un Estado que como tal actúa tanto en el ámbito interno como en el tablero internacional. Ello sin perjuicio de que las entidades federadas o integrantes de ese Estado asimétrico, ostenten asimismo su propio poder legislativo, ejecutivo y, llegado el caso, judicial.

Pero, cada parte integrante del Estado compuesto ejerce tales competencias con LEALTAD, es decir, no solo teniendo en cuenta sus propios y legítimos intereses, sino también los de las demás partes y, en general, los del conjunto. Solo en caso de incumplimiento por parte de un ente federado se acudiría a la llamada compulsión o coerción federal (*Bundeszwang*, en la terminología germana).

Creo que el concepto de lealtad federal e institucional tiene que aparecer en la reforma constitucional que comparto. Debo hacer especial hincapié en la necesidad de que la reforma que se haga cierre el modelo federal, “distribuyendo las competencias del Estado y de las Comunidades diferenciadas, e identificando las competencias que se compartan”. Por ejemplo, en Alemania existe ese listado y rinde beneficios en forma de menor conflictividad.

Otro punto caliente que debe contener la reforma es la adecuación a dicha asimetría de la financiación territorial, que en el caso de Cataluña no tiene por qué coincidir con el sistema de cupo del País Vasco o Navarra. La reforma federal de la Constitución no puede pasar por alto el asunto de la financiación. (No seamos tan ingenuos).

No insistiré en las modalidades de Estados federales, algunos incluso con matices antagónicos. Por lo tanto lo que interesa destacar hoy es que hay que superar el nominalismo. De entrada no se trata de enterrar la experiencia autonómica, que sin duda ha tenido aspectos positivos como por ejemplo ha servido para establecer una **cultura concreta de la pluralidad territorial**, que creo puede ser útil y trasladarse al modelo reformado que propongo, matizando –por ejemplo- lo que se entiende por lealtad constitucional como **lealtad federal**.

Pero hablemos un momento sobre la LEALTAD que traigo a colación. La lealtad es una realidad intangible que en materia territorial se traduce en que ninguna parte del Estado tratará de obtener ventaja en perjuicio de los demás miembros de la federación. En tal sentido creo que la lealtad representa un *príus* sin el cual el federalismo carece de virtualidad. Por tanto, convendrán conmigo que la lealtad es, en primer lugar, necesaria para el funcionamiento del sistema y, en segundo lugar, es un elemento crucial pero difícil de acotar jurídicamente con lo que ello comporta de dificultad para utilizarlo como criterio interpretativo útil para solventar los escollos de vertebración y desarrollo conjunto.

En esa labor creo que puede ser interesante tomar como base la forma en que se reguló en la Constitución del 78 el sistema autonómico. Es decir, puede ser útil el principio dispositivo y la estructura de pactos singulares que permitió en su día que algunos expertos afirmaran que, en realidad, el modelo autonómico permanece desconstitucionalizado.

Por otra parte, oímos con cierta frecuencia voces más o menos autorizadas que aseveran que España es ya un Estado federal, o casi, y es cierto que en su configuración inicial y en su posterior dinámica adquirió caracteres que lo identifican con algunos Estados federales. Pero justo es indicar que se trata de una aseveración engañosa o cuando menos incompleta. Así que me tomo la licencia de prender aquí el candil de constitucionalista que llevo conmigo para ocasiones como ésta:

Cierto que en España los niveles de descentralización territorial son elevados, incluso más altos de los que se dan en algunas federaciones que aparecen como tales en el concierto internacional. Sin embargo, por sí mismo ello no califica a un Estado como federal.

La técnica seguida para la atribución de competencias favorece la duplicidad de acciones administrativas, duplicidad que diluye la responsabilidad política que es propia del federalismo.

La deficiente regulación constitucional de los mecanismos de financiación autonómica resta eficacia y corresponsabilidad al sistema, y la falta de garantías de la suficiencia financiera limita –en la práctica- el efectivo ejercicio de las competencias derivadas del autogobierno.

La actual regulación de las diputaciones provinciales, casi todas cortadas por la misma tijera y sustraídas a la normativa del concreto territorio, no encaja bien con el modelo federal.

En los Estados federales los entes federados contribuyen decisivamente a conformar la voluntad del Estado; operación que realizan los federados a través de un Senado, o Segunda Cámara, que es verdaderamente de representación territorial. Esta Cámara parlamentaria debe aportar el poder derivado del reconocimiento de la legitimidad democrática de cada territorio federado como unidad política con potestades privativas -y no delegadas- que se originan en el momento mismo del pacto federal constituyente.

El Estado federado debe contar con mecanismos de designación directa de los miembros de los altos poderes del Estado, de consulta permanente, de equilibrio en los procesos de revisión de la constitucionalidad de las normas, de cooperación vertical y horizontal, y de consulta o intervención directa en materia internacional con especial atención en los aspectos territoriales de la UE.

**COMPLEJIDAD:** Para ir acabando me referiré brevemente al segundo término del título de esta charla: **COMPLEJIDAD:** es la cualidad de lo que está compuesto de diversos elementos interrelacionados, y entiendo por tal la composición plural, la diversidad territorial y, desde luego, la complejidad vista desde la profundidad de la historia.

Convengamos que no en todos los Estados compuestos existen **HECHOS DIFERENCIALES**. Hechos constatados que van más allá de los sentimientos subjetivos y los aspectos etno-territoriales. Hechos diferenciales que son objetivos, por tanto.

Las diferencias lingüísticas, institucionales y jurídicas, además de las de tipo geográfico, económico o cultural han de ser tenidas en cuenta. Y como es lógico, los **hechos diferenciales exigen tratamientos diferenciados**. En el caso español este reconocimiento de “hechos diferenciales” se hizo, en general, para País Vasco y Navarra, e indirectamente también para Cataluña y Galicia. Y precisamente ahí creo que radica una de las máculas del vigente modelo constitucional dado que nuestra Constitución anduvo medrosa a la hora de regular eficazmente la pluralidad y complejidad española.

Cierto que la CE llevó a cabo un ambicioso proceso de descentralización, pero se quedó corta –según mi criterio o al menos así lo veo ahora- a la hora de acomodar la pluralidad, y digo “acomodar”, es decir, hacer que se sintieran cómodos políticamente los territorios diferenciados. Quizá en aquel contexto hasta ahí se podía llegar, pero 40 años después hemos de dar una vuelta de tuerca sustancial contando, eso sí, con el mayor consenso posible.

Aceptemos, pues, y reconozcamos como ya lo hace la Constitución que en España existen territorios con una «composición plural», en definitiva, que España es muy compleja; no evitemos incluso el término nación... Naciones dentro del territorio del Estado. Territorios algunos de ellos singulares, como Cataluña, que tienen derecho al autogobierno, a su cultura, a su lengua, al reconocimiento de sus instituciones y a su propia consolidación como entidades territoriales.

Ahora bien, no les ahorraré mi parecer sobre el “doble filo” que encierra hoy el término **NACIÓN** si seguimos anclados en las doctrinas de Bodino. Las naciones pertenecen a la esfera axiológica, diría que es un vocablo que bucea en las creencias de las personas y grupos. Considero que la auto-aplicación del concepto nación a un colectivo no debería generar derechos adicionales, a no ser que lo que se busque con ello sea generar desigualdades ciudadanas.

Podríamos incluso seguir hablando de «nacionalidades» como lo hace la Constitución vigente, o reconsiderar las cosas y contemplar las nacionalidades desde el vínculo jurídico-político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguno de los territorios que gozan de singularidad, lo que daría lugar –por cierto- a un **FEDERALISMO ASIMÉTRICO**, compatible o coexistente con el sistema plurinacional que cabe incorporar a la Carta Magna en la reforma constitucional que vislumbramos.

El pacto federal que contiene mi propuesta supone el reconocimiento del carácter **PLURINACIONAL** del Estado español. Por eso, además de una denominación y organización federal del poder político, debemos hablar de un registro constitucional de la **PLURALIDAD NACIONAL** que se materialice en la explicitación normativa de los hechos diferenciales. Plasmar en la Constitución tal aspecto comporta el establecimiento de articulaciones que garanticen un alto grado de autogobierno y su concreción en la composición y funcionamiento de los poderes del futuro Estado federal, su materialización en los procesos de toma de decisiones del Estado y en los procedimientos de reforma constitucional. De manera que cualquier mutación constitucional requiera para su aprobación la aceptación de un número mínimo de territorios federados.

Cierto que en *Europa no existen casos en los que esté reconocida expresamente la plurinacionalidad, pero ello no debe ser un escollo insalvable*. El caso de Rusia es curioso. Veamos el art. 3 de su Constitución, dice lo siguiente: «En la Federación Rusa, su pueblo multinacional es el titular de la soberanía y fuente única del poder». Así, no reconoce que existan diferentes naciones dentro del territorio ruso, pero sí a sus habitantes mediante la utilización del término «pueblo multinacional». Sin embargo, en Europa occidental no existe ningún país en el que su Constitución reconozca tan explícitamente la plurinacionalidad; ni siquiera Suiza.

En Bélgica, la situación es distinta a Suiza, pero con el denominador común de que tampoco se reconoce la plurinacionalidad como tal, pero sí se habla de comunidades dentro de la propia Bélgica (comunidad francesa, comunidad flamenca y comunidad de habla alemana), teniendo cuatro regiones lingüísticas diferentes.

Voy a terminar la charla, pues, centrado en la COMPLEJIDAD del asunto que nos concita: El mundo cambia rápidamente. La globalización, el hecho de que vivimos en una sociedad de la información e interconectada, la complejidad e incertidumbre que son marcas comunes del mundo presente nos lleva a tener en consideración hoy de forma particular ese factor que llamamos COMPLEJIDAD. Debemos considerar la COMPLEJIDAD y los nuevos datos para obtener una mejor comprensión de las demás culturas, lenguas y modos de razonar. Eso es lo que viene haciendo el Club de Roma, bajo cuyos auspicios tiene lugar esta charla.

En el seno de esta nueva realidad global donde se inserta nuestra sociedad, es obvio que no ayuda mucho la visión retrospectiva, ni el regodeo en los largos períodos de autoritarismo empecinado en el propósito impositivo de homogeneización y sometimiento al patrón de una España exclusiva y excluyente. Así que una cuestión angulosa como ésta exige un nuevo tratamiento, un tratamiento desapegado de las rémoras.

Creo que a día de hoy lo primero que hace falta es normalizar la relación del Estado español con la Generalitat. No ignoro que la cuestión se hace particularmente compleja debido a que durante estos meses ha habido un áspero desencuentro entre Madrid y Barcelona. Somos conscientes de que, por una parte, ha habido inmovilismo del centro y, por otra, se ha dado una deriva separatista exasperante que giraba en torno a la idea de que el gobierno de España y el Estado español son la misma cosa. Y esto creo que es un error. El gobierno no es más que una parte – importante- del andamiaje institucional del Estado, pero el gobierno no es el Estado.

Si me permiten la “barrabasada” zanjaría el asunto afirmando en términos de prelación jerárquica que el Estado está por encima del gobierno. Y permítanme también que apele a la sabiduría de la calle diciendo que “dos no pelean si uno de ellos no quiere gresca”. Lo digo porque si una cosa tengo clara después de estos años dedicado al Derecho Constitucional, es que España es un **país con textura federal**. Su historia y composición social hacen de nuestro caso un tipo ideal para la federalización del Estado de las Autonomías. De ahí mi empeño federalista en el sentido de que España, como nación de naciones, como Estado plurinacional o Estado integrado por comunidades nacionales, algunas de ellas con identidad propia, ha de distanciarse de aquellos vetustos postulados que establecen una rivalidad cerval entre centro y periferia.

La cohesión social del Estado y, en definitiva, su unidad territorial, es cosa seria que quizá haya que plantearse en el diálogo federalista que propongo al reeditar el pacto constitucional. La crisis es profunda y los cambios normativos han de estar a la altura de la complejidad del problema. Pero el marco del debate ha de tener unas reglas, y esas reglas son claves para no dinamitar el sentido último (pactista) del orden constitucional.

Destensar la crisis catalana no se consigue de brazos cruzados, sino reactivando las reglas de convivencia que nos han hecho avanzar juntos en las cuatro últimas décadas. Lo que no impide afirmar que quizá sea necesario cambiar algunas cosas de la Carta Magna para definir un nuevo modelo territorial para España. En ese sentido la ‘Comisión de estudio del modelo territorial del Congreso de los Diputados’ supone un avance, pero creo que ahora el objetivo primordial es el restablecimiento del diálogo leal entre las dos partes. Sin él cualquier reforma quedará en otra entelequia vacía de contenido. Si hablamos de reformar la Constitución no es para fracturar, sino para reconsiderar la lógica territorial a la luz de la situación crítica actual, teniendo en cuenta las sensibilidades de los ciudadanos en cada territorio.

La COMPLEJIDAD actual nos obliga a intentar superar la crisis territorial que, desde luego, afecta a todos ciudadanos de España. Pero –insisto-, para desbrozar la COMPLEJIDAD es preciso atender a unas reglas de juego, hace falta respetar la ley, la Constitución y el *Estatut*; aunque eso no será suficiente si no se escuchan las propuestas de todas fuerza políticas y se llega algún pacto.

Estamos ante una cuestión tan compleja que al sur del Ebro deberíamos analizar qué es lo que ha llevado a una buena parte de catalanes a optar por el ‘derecho a decidir’ fuera de la Constitución, contraponiendo, en una extraña pirueta, legitimidad a legalidad. Digo que más allá de Tortosa hay que preguntarse por qué hay catalanes que no quieren seguir en España, aunque tampoco saben muy bien en qué va a consistir eso de la “independencia”. Reparemos también en que hay catalanes, que quieren seguir siendo catalanes y españoles, pero que no saben la forma de articular esa bipolaridad. Llegados a este punto permitan que aclare una cosa: Complejidad no es galimatías (*oxímoron*). La madurez democrática no puede habernos enloquecido a todos.

La COMPLEJIDAD de la que hablamos se centra en la crisis política vivida en Cataluña y España en los últimos años, una crisis que ha generado una notoria desafección ciudadana de muchos catalanes hacia las instituciones del Estado. Y éste, creo, es uno de los "mayores problemas" que ha de abordarse. "Escuchar, dialogar y consensuar", vuelve a ser la clave para llegar a acuerdos. Y dirán ustedes, con razón. ¿Cómo alcanzar el nuevo pacto constitucional? Según mi criterio, sería algo así:

- 1º. Eludir la uniformidad.
- 2º. Que suene de fondo el valor simbólico de la Constitución como referente democrático.
- 3º. Obedecer a una dinámica flexible, pero organizada y acotada en el tiempo.
- 4º. Que abra el proceso una Resolución formal del Senado.

El Estado Autonómico ha sido la primera experiencia de autogobierno múltiple y descentralizado en la España moderna. Pero es una realidad abierta que no limita escenarios. Las CCAA, de facto, se han convertido en agentes o sujetos políticos del sistema constitucional y han ocupado un espacio de participación que ya es innegable, seguramente como manifestación del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 CE.

Creo que en dicha Resolución del Senado debería constar de algún modo la voluntad del Estado por transitar la senda del federalismo asimétrico, reconociendo –entre otras cosas- que el pueblo catalán es una realidad anterior al constitucionalismo español. En mi opinión así estos son los hitos a tener en cuenta en el proceso de reforma:

Idea preliminar: La Constitución no es un texto sagrado, pero tampoco debe banalizarse. No debe confundirse su modificación con un cambio de régimen.

- 1º.- Reformar el Preámbulo de la CE indicando la necesidad de actualizar el Estado de las Autonomías en forma de acuerdo federal.
- 2º.- Incluir en el Preámbulo los avances en la integración de la UE.
- 3º.- Incorporar al art. 1.1 CE la lealtad federal como nuevo valor superior del ordenamiento jurídico.
- 4º.- Convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial siguiendo y adaptando el modelo alemán del Bundesrat.
- 5º.- Involucrar en el gobierno del Estado a los entes federados.

En definitiva, la reforma constitucional que propongo tiende, por un lado, a consolidar la fortaleza del Estado y, por otro, postula el carácter nacional de determinados territorios que llevaría a la sustitución del Título VIII por una fórmula asimétrica basada en el pactismo federal. Ese federalismo asimétrico comportaría una suerte de Concierto económico en Cataluña afín, aunque no idéntico, al del País Vasco. Pero también habría que reestructurar las competencias educativas y en medios de comunicación de las comunidades federadas. Debo insistir en que la reforma federal de la Constitución no la contemplo solo para Cataluña, sino para todas las comunidades y los pueblos de España. Lo digo convencido de que la reforma federal puede afianzar la integración territorial, puede restañar las fracturas que, por desgracia, se han instalado debido a una dinámica de confrontación que a pocos interesa, confrontación que –en definitiva- en nada contribuye a construir una sociedad más justa que posibilite una convivencia democrática.

El FEDERALISMO es una "salida sensata" que parte de la base de reconocer la "diversidad identitaria" de España. No mejores y peores, no buenos y malos, no laboriosos y vagos, es decir, sin maniqueísmos, el FEDERALISMO que pongo hoy sobre la mesa contempla la diversidad desde la renovación del pacto constitucional. Y eso supone reformar la Constitución desde el impulso de un "proyecto político federal". Mi idea de FEDERALISMO no se si encaja en los manuales al uso, pero es un pensamiento que parte de la concordia, de la civilización y de las claves constitucionales que han servido en democracia.

Las reivindicaciones nacionales catalanas, vascas, gallegas o de otros territorios con demandas de carácter identitario (Comunidad Valenciana, Baleares...) no deben entenderse como una amenaza a la democracia española ni a la unidad del Estado, sino como aspiraciones legítimas de una parte de la ciudadanía libremente expresadas en una sociedad plural que han de ser atendidas, procurando aquellos acomodos que no violenten la convivencia.

Bajo esta nueva perspectiva –quizá- el Estado federal se haya convertido en un "Estado de Estados", en el que el poder, la autoridad y la soberanía política se comparte entre el Estado federal y sus entidades integrantes.

Este federalismo *plurinacional* implica el reconocimiento oficial de que las diversas unidades políticas que constituyen la federación gozan de culturas e identidades colectivas diferentes, dignas de reconocimiento y protección. Un federalismo *asimétrico* implica que las relaciones entre el gobierno general y los gobiernos federados son flexibles y se adaptan a las circunstancias, necesidades, y contextos específicos de cada entidad de la federación. Creo que defender un federalismo plurinacional y asimétrico no es más que reconocer la realidad política vigente en España.

Como han visto no he hablado esta tarde de una “liga de naciones”, no es esa mi idea federal. He hablado de FEDERALISMO, de ese término organizativo al que muchos tiene miedo solo por el nombre. Cuando el Estado federal no es más que una forma de mantener unido lo que es diverso.

Si les queda un minuto de paciencia, condenso lo dicho sobre la reforma:

1º. Definir expresamente en la Constitución el Estado como Federal y Plurinacional, enumerando cada una de las comunidades y territorios federados, dejando que cada ente federado se interprete a la luz de sus hechos diferenciales concretos y sus expectativas sin menoscabar los valores, principios y derechos constitucionales. Es decir, contemplando los hechos diferenciales como manifestación de realidades plurales y no como factores de exclusión, sino de inclusión.

2º. Concreción constitucional de listados precisos de competencias federales del Estado, acotando el alcance de las competencias concurrentes y compartidas, evitando la *vis atractiva* o expansiva de la “legislación básica”, y mayor intervención de un Senado verdaderamente territorial, compuesto por representantes de los ejecutivos autonómicos en proporción a la población (cfr. *Bundesrat*).

3º. Articulación de la distribución territorial del poder con base en el principio de subsidiariedad. Es decir, los asuntos se han de resolver por la autoridad política o normativa más próxima al objeto del problema.

4º. Aprobación y reforma de los EEAA mediante referéndum con intervención de las Cortes Generales y sometimiento al control de constitucionalidad con efectos para los demás entes territoriales.

5º. Consideración de los Ayuntamientos como tercer pilar del Estado cuyas competencias pueden ser moduladas estatutariamente o por ley del territorio.

6º. Regulación de un mínimo institucional autonómico (legislativo, ejecutivo y judicial) y de un sistema de financiación territorial consustancial a la existencia de un Estado federal, distinguiendo entre territorios federados de régimen especial y de régimen común. Y todo ello en cumplimiento de los valores y principios de la Constitución federal.

La crisis tardará en resolverse –no lo dudo– porque costará tiempo que dos millones de personas independentistas comprendan que el Estado democrático es más sólido que sus quimeras. Creo que si propiciamos una reforma constitucional y cerramos definitivamente el modelo autonómico, el Estatuto de autonomía catalán volverá a acomodarse a un modelo más meditado, menos coyuntural y quizá menos frívolo que el vigente.

Se hace tarde, así que aquí lo dejo.

Gracias por su atención y por dejarme librar este combate entre la realidad y el deseo.