

5.2 CATALUÑA: FEDERALISMO Y DERECHO A DECIDIR¹

Alain-G. Gagnon, Université du Québec a Montréal

Marc Sanjaume, Universitat Pompeu Fabra

Resumen

Este artículo analiza la reciente situación política en Cataluña relativa al derecho a decidir y al proceso soberanista. El texto ofrece un recorrido por las principales decisiones políticas tomadas a partir de la Declaración de Soberanía y el pacto de legislatura en Cataluña. Una vez definido el contexto, los autores comparan la propuesta federal del PSOE con la del PSC y con las demandas del Estatuto de Autonomía de 2006. Ante la naturaleza de los modelos federales analizados se contraponen el del federalismo por tratados como una forma de abordar el conflicto democrático. Se argumenta que sin una política de reconocimiento, habilitación y reconciliación, la legitimación de la secesión resulta reforzada.

1. Introducción

El conflicto sobre el futuro político de Cataluña se ha planteado en 2013 de forma institucional. Eso significa la culminación de la transformación del catalanismo, de mayoría históricamente autonomista², hacia la centralidad del derecho a decidir y, menor medida, de la secesión. Un concepto, el *derecho a decidir*, que ha sido interpretado de formas distintas e invocado para objetivos federalistas y secesionistas por los partidos políticos del catalanismo, pero con el común denominador del rechazo al *statu quo*³. Durante el año 2013, lo que hasta las elecciones del 25 de noviembre de 2012 fue patrimonio de la sociedad civil y del Parlamento, a saber, la reivindicación del derecho a decidir y la opción secesionista, se incorporó de forma explícita al programa de Gobierno con la Declaración de Soberanía y el pacto para celebrar un referéndum en 2014. Un programa de Gobierno en lo que refiere a la agenda territorial impulsado

¹ Los autores agradecen los comentarios y aportaciones de los profesores Salvador Aguilar (Universitat de Barcelona) y José María Sauca (Universidad Carlos III) sobre el borrador del presente capítulo.

² Ver: Guibernau, 2004.

³ Para una interpretación de los significados del *derecho a decidir* en la décima legislatura catalana ver Pérez; Sanjaume, 2014. Para una comparación entre el derecho a decidir y el derecho a la autodeterminación, ver: López, 2011

por dos factores. En primer lugar, la fuerza de la sociedad civil soberanista que desde la reforma del Estatuto, en 2006, se ha movilizó de forma masiva a favor del derecho a decidir y de la independencia⁴. En segundo lugar, el resultado de las elecciones autonómicas que arrojaron una décima legislatura con una mayoría en el Parlamento favorable al derecho a decidir y a la secesión⁵.

Si observamos los datos de encuesta, la cristalización del independentismo en las instituciones catalanas ha sido un proceso precedido por la opinión pública. El auge del apoyo al secesionismo en detrimento del apoyo al *statu quo* y al federalismo (ver gráfico 1) ocurre en paralelo a la frustración generada por la reforma estatutaria. Mientras en 2006 una mayoría en Cataluña apoyaba el *statu quo* o la opción federalista, en 2013 la opción por un estado propio había superado el 45% de apoyo en una pregunta de respuesta múltiple. Además, en 2013 se mantuvo el apoyo al derecho a decidir (ver tabla 1) y a la secesión (ver gráfico 2), que continuó siendo la opción mayoritaria en una eventual consulta de pregunta binaria de acuerdo con los datos del Centro de Estudios de Opinión (CEO).

La negociación del texto estatutario original, aprobado en el 2005 en el Parlamento catalán, y la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) en 2010⁶, abortaron los principales objetivos (planteados por todos los partidos excepto el PPC) en materia de autogobierno y competencias propias: definición nacional, financiación, justicia, bilateralidad y relaciones exteriores (Requejo; Sanjaume, 2013: 14). Además, la sentencia y el proceso de reforma ocurrieron en un contexto político y económico que también explica parte del auge secesionista. La sentencia del TC se enmarca en un contexto de fuerte recentralización y resimetrización competencial apoyada por los grandes partidos estatales⁷, especialmente el PP. En el terreno económico, el período de pérdida de apoyo al *statu quo* en Cataluña coincide en el tiempo con la explosión

⁴ Cabe destacar las grandes manifestaciones organizadas por la Plataforma pel Dret a Decidir, l'Assemblea Nacional Catalana y Òmnium Cultural en 2006, 2007, 2010, 2011, 2012; así como la ola de consultas municipales no oficiales sobre la secesión (ver Guinjoan; Muñoz, 2013).

⁵ De los 135 diputados del Parlamento catalán, 107 pertenecían a formaciones políticas que apoyaban el derecho a decidir en su programa electoral del 25 de noviembre (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA y CUP). Menos el PSC, las otras formaciones incluían la secesión o el estado propio en sus objetivos (87 diputados).

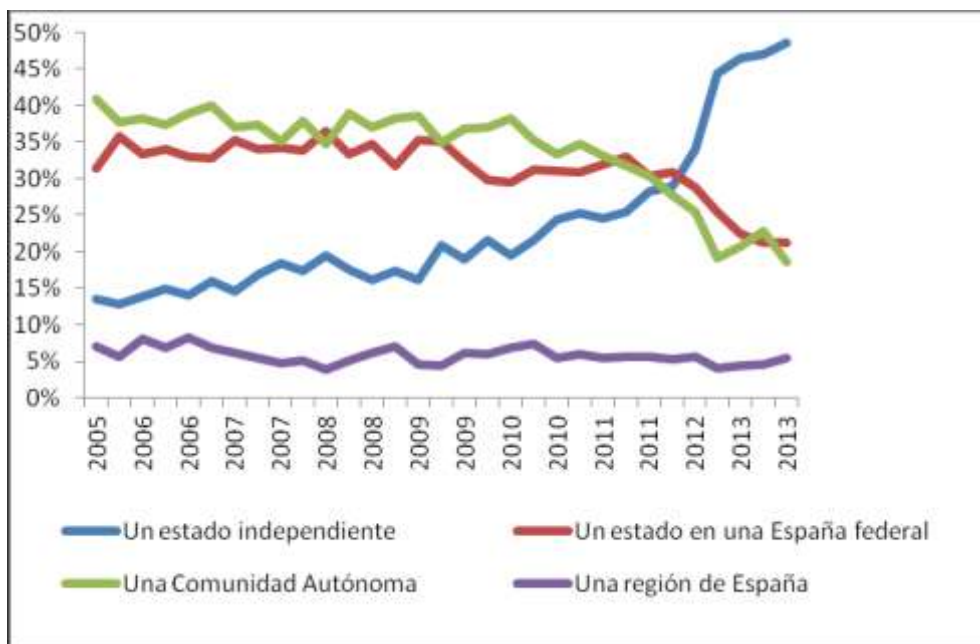
⁶ STC 31/2010, de 28 de junio.

⁷ Ver: Requejo, Jürgen-Nagel, 2009.

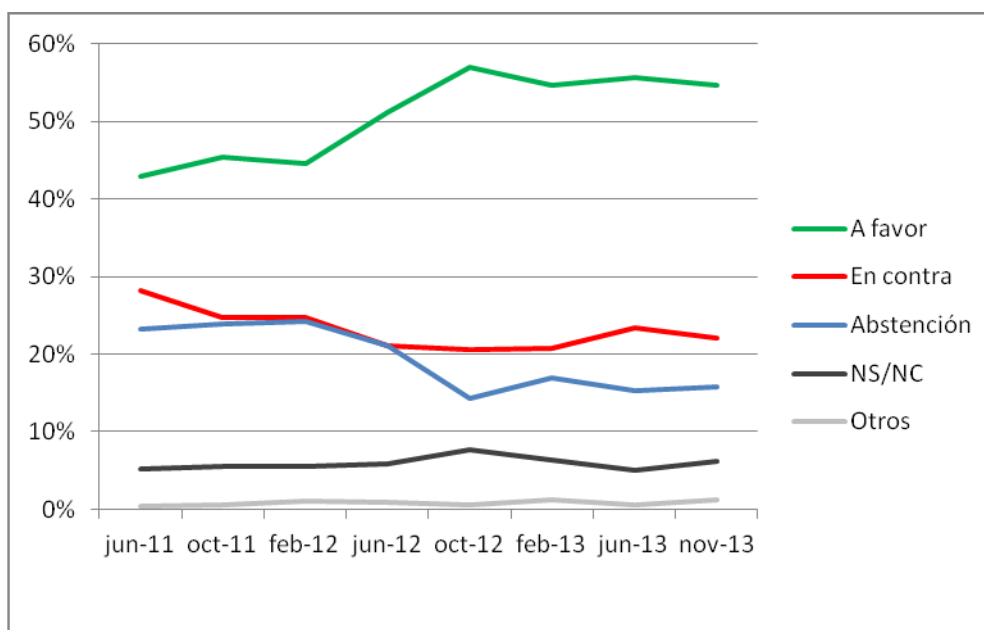
de la crisis económica más grave en décadas en la eurozona en general y en España en particular (Villaverde; Garicano; Santos, 2013).

En la primera parte del artículo (apartados 2 y 3), nos centramos en la agenda política secesionista marcada por el programa de Gobierno liderado por *Convergència i Unió* (CiU) con el apoyo de *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) mediante el *Pacte per la Llibertat*, para luego analizar el conflicto democrático al que se enfrenta la política catalana (y española). En la segunda parte, apartado 4, analizamos las opciones federales presentadas por PSOE y PSC y las relacionamos con el federalismo por tratados.

Gráfico 1. Evolución de las preferencias territoriales de los catalanes⁸



⁸ Datos: CEO Barómetros

Gráfico 2. Apoyo a la independencia si el referéndum se celebrara mañana⁹**Tabla 1. Evolución del apoyo al derecho a decidir¹⁰**

	Ene-2012	Sep-2012	Oct-2012	Jun-13
A favor	70,6%	84%	74,1%	75,1%
En contra	25%	15%	19,9%	20,8%
Ns/Nc	4,4%	1,3%	6%	12,8%

⁹ Datos: CEO Barómetros.

¹⁰ Datos: CEO 703 (octubre 2012), Feedback para *La Vanguardia* (Septiembre 2012), GESOP para *El Periódico* (Enero 2012 y Junio 2013). Las preguntas de las distintas encuestas difieren sustancialmente. Mientras el CEO preguntaba "¿Usted está a favor de que se convoque un referéndum para que el pueblo de Cataluña decida si quiere o no que Cataluña sea un nuevo Estado de Europa?"; Feedback formulaba la pregunta sobre si "¿Usted está de acuerdo en que Cataluña pueda convocar un referéndum para decidir si la mayoría de sus ciudadanos quieren la independencia o bien desean continuar dentro de España?". En el caso de GESOP la pregunta de enero de 2012 preguntaba directamente sobre si el Estado español debería hacer como el Gobierno británico y apoyar un referéndum sobre la independencia de Cataluña; en junio de 2013 la pregunta era: "¿Estaría más bien de acuerdo o en desacuerdo con que se celebre en Catalunya una consulta sobre la independencia?". En cualquier caso, en mayor o menor medida, las preguntas reflejan la idea del derecho de Cataluña a ejercer una decisión democrática mediante referéndum.

2. Soberanía, consulta y apoyos parlamentarios

El desarrollo reciente de la política catalana viene marcado por la implementación de un programa político concreto con el objetivo de celebrar una consulta o un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. Como hemos apuntado en la Introducción, hasta la décima legislatura pese a la enorme movilización en favor del derecho a decidir y la atención mediática, la consulta y la opción secesionista no habían formado parte de ningún programa de Gobierno en el período democrático reciente¹¹.

2.1 *Pacte per la llibertat*

Las elecciones de 25 de noviembre de 2012 dieron un resultado mayoritario a favor del derecho a decidir y a la secesión. Sin embargo, ninguna formación obtuvo mayoría absoluta a pesar de que numerosas encuestas indicaban una cómoda victoria de CiU que, con la continuidad del presidente Artur Mas, pretendía pilotar el proceso pero quedó a 18 diputados de la mayoría absoluta. Las semanas posteriores a los comicios CiU buscó estabilidad para gobernar y sobre todo para sacar adelante el proceso; tras dejar de lado el PP, su antiguo aliado, encontró en la izquierda secesionista de ERC el apoyo necesario para sumar mayoría.

El pacto firmado por los líderes de CiU y ERC el 19 de diciembre de 2013¹² no consideraba la entrada de los republicanos al Gobierno de la Generalitat, sino su apoyo desde el Parlamento en condición de primer partido de la oposición. Además de una compleja estructura de seguimiento y coordinación, el pacto establecía: la votación favorable a la investidura de Artur Mas como presidente de la Generalitat; aprobar e impulsar acciones ejecutivas y parlamentarias que garantizaran la convocatoria de una consulta sobre el futuro político de Cataluña; la votación conjunta en el Parlamento entre CiU y ERC en materia de política económica y presupuestaria y la libertad de voto en aspectos que no estuvieran relacionados con el pacto.

¹¹ Habría que remontarse a la II República, con ERC en el Gobierno, para encontrar una acción de Gobierno secesionista en Cataluña.

¹² Llamado Pacte per la Llibertat por la prensa pero titulado “*Acord per a la Transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*”.

El Anexo detallaba las principales acciones a llevar a cabo durante la primera parte de la legislatura en materia del proceso soberanista: aprobar una Declaración de Soberanía del Pueblo de Cataluña en el primer pleno, aprobar una nueva Ley de Consultas, abrir un proceso de negociación y diálogo con el Gobierno español y crear un Consejo catalán para la Transición Nacional. Finalmente, el pacto establecía el acuerdo de convocatoria de una consulta dentro del año 2014 con la salvedad de que el contexto político o socioeconómico requiriese una prórroga¹³.

El pacto permitió a ERC, por primera vez segunda fuerza en el Parlamento gracias a la bajada electoral del PSC, presentarse como la garantía de que el proceso avanzaría ante un Gobierno recién incorporado al independentismo, que hasta la novena legislatura siempre había optado por un perfil nacionalista pero apostando por el autonomismo. A su vez, los republicanos tendrían que votar medidas presupuestarias restrictivas en materia de políticas sociales que podrían dañar su imagen, por lo menos ante su electorado más izquierdista.

2.2 Declaración de soberanía y desarrollo del pacto

La *Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*¹⁴ dio el pistoletazo de salida al proceso hacia la consulta. La resolución (Resolución 5/X) aprobada en el Parlamento de Cataluña acordaba iniciar el proceso para hacer efectivo el derecho a decidir. Para legitimar su posición, la resolución apelaba principalmente a razones de legitimidad democrática recordando que el Parlamento ya había votado otras veces mayoritariamente a favor del derecho a decidir y de la autodeterminación, y a las grandes movilizaciones que habían ocurrido durante los últimos años. En la resolución también se recordaba el carácter histórico de las instituciones políticas catalanas fundadas en las constituciones medievales.

El proceso que dibujaba la resolución se plantea en términos de transparencia, legalidad, cohesión social, europeísmo, parlamentarismo y participación ciudadana. En cualquier caso, cabe señalar que la resolución no tenía efecto jurídico alguno. Aun así, el Gobierno central la recurrió ante el TC tras recibir los informes del Consejo de Estado y de la Abogacía del Estado. El TC admitió a trámite el recurso y suspendió

¹³ Ver: <http://www.ciu.cat/media/78434.pdf> (última consulta: 21/02/2014)

¹⁴ Ver: http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies?p_id=129656021 (última consulta: 21/02/2014)

temporalmente la resolución, siendo la primera vez en democracia que se suspendía una declaración sin efectos jurídicos.

La aprobación de la resolución tuvo también efectos políticos sobre los principales actores catalanistas. Mientras los diputados de CiU, ERC e ICV-EUiA apoyaron el texto presentado por los dos primeros grupos, el PSC y la CUP-AE fueron más reticentes a su aprobación por distintas razones, presentando sus propios textos alternativos. El grupo socialista se enfrentó a una votación difícil, porque la dirección del partido, alejada de los sectores más catalanistas, marcó los límites de lo que sería la política de legislatura y decidió rechazar la resolución, pero cinco diputados catalanistas se abstuvieron no apoyando ninguna opción en la votación¹⁵. La CUP-AE, hasta la pasada legislatura una formación municipalista del ámbito de la izquierda independentista, decidió ejercer un “sí, crítico” para distinguirse del bloque mayoritario. Así las cosas, la resolución obtuvo 85 votos a favor frente a 41 votos en contra y 2 abstenciones (más cinco socialistas).

A partir de la Declaración de Soberanía, una de las primeras medidas que tomó el Gobierno del presidente Artur Mas fue la creación del Consejo Asesor para la Transición Nacional¹⁶ (CATN). El Consejo, formado por distintas personalidades del mundo académico e incluso periodístico, tendría como función principal prestar servicios de asesoramiento en materia del proceso soberanista emitiendo informes que iluminaran las distintas posibilidades disponibles en materia jurídica, estratégica, institucional y de relaciones institucionales. El carácter catalanista y a favor del derecho a decidir de los miembros del Consejo era el común denominador, pero en su composición había tanto independentistas como federalistas.

¹⁵ La decisión del PSC contrastó con su posicionamiento en una resolución anterior (742/IX), también favorable al derecho a decidir, votada a finales de la novena legislatura para reconocer la gran manifestación del 11 de septiembre del 2012 y apoyar el derecho a decidir.

¹⁶ Decreto 113/2013, posteriormente, desde el Parlamento se crearía la Comisión por el Derecho a Decidir con la participación de los partidos que habían votado la Declaración de Soberanía y representantes de la sociedad civil. El presidente Artur Mas también impulsaría un Manifiesto dentro del Pacto por el Derecho a Decidir impulsado por los grupos que votaron a favor de la Declaración de Soberanía y más de 800 entidades de la sociedad civil.

Los compromisos de diálogo por parte del bloque a favor del derecho a decidir se concretaron durante los meses posteriores en los trabajos del CATN y la Comisión¹⁷; pero la agenda económica tomó protagonismo, sin que hubiera grandes avances en el programa soberanista. Por su parte, CIU presentó, en paralelo a las izquierdas (ICV-EUiA, IU y la Chunta), una resolución a favor del derecho a decidir y a la celebración de una consulta en Cataluña al Congreso de los Diputados. La resolución fue rechazada por una mayoría abrumadora de la cámara: 60 votos a favor frente a 275 votos en contra (PP, PSOE y UPyD) de 335 diputados presentes en la votación. Una vez más, la votación señaló las profundas discrepancias existentes en el seno del bloque socialista, dentro del propio PSC pero también entre PSC y PSOE (ver apartado 4). En la votación sobre las propuestas de resolución, los diputados socialistas catalanes no obedecieron la disciplina del PSOE y votaron todos a favor excepto su líder Carme Chacón, exministra de Defensa¹⁸. Los diputados socialistas catalanes volverían a romper la disciplina de voto en octubre, cuando UPyD presentó una moción contra el derecho a decidir que fue apoyada por los diputados del PP y el PSOE. La moción de UPyD, aprobada por mayoría, afirmaba que nadie puede “redefinir el sujeto de soberanía”¹⁹. La ruptura de la disciplina de voto por parte de los diputados socialistas catalanes conllevó sanciones económicas por parte de su grupo.

Durante las semanas posteriores al pacto de legislatura entre CiU y ERC, la alianza se tambaleó por razones de política económica. Las dificultades para sacar adelante los presupuestos y cumplir con el tope de déficit público impuesto desde el Gobierno central acapararon la atención mediática. En ese contexto, a finales de marzo, hubo una primera reunión entre Mas y Rajoy, pero la agenda que dominó el encuentro fueron los temas económicos sobre dicho tope de déficit y no la cuestión del referéndum²⁰.

Posteriormente, en julio, el presidente Artur Mas mandó una carta al presidente español Mariano Rajoy en que le instaba a establecer un diálogo y negociación para celebrar una consulta en el plazo más breve posible. En la misiva, Mas destacaba la existencia de vías legales para organizar la consulta de forma pactada con el Gobierno

¹⁷ Ver nota al pie anterior.

¹⁸ *La Vanguardia*, 26.02.2013.

¹⁹ *ABC*, 29.10.2013.

²⁰ *La Vanguardia*, 27.03.2013.

Central e incluía un informe redactado por el CATN documentando las distintas posibilidades de celebración del referéndum²¹. La respuesta del presidente español llegó pasado el verano, en septiembre, ofreciendo diálogo “sin fecha de caducidad” pero siempre dentro de la legalidad para reforzar los lazos entre Cataluña y España²². Mientras tanto, en un contexto de confrontación mediática e institucional, las actividades en relación al cumplimiento del acuerdo de legislatura por parte del Gobierno de Artur Mas se centraron en el Consejo Asesor y en documentar los agravios sufridos en materia económica (déficit fiscal), de infraestructuras y también en política cultural y lingüística.

El CATN entregó en julio un primer informe al Gobierno en que se enumeraban hasta cinco vías legales para celebrar un referéndum y exponía la necesidad de celebrar una consulta que en caso de que no pudiese ser acordada y legal podría ser sustituida por unas elecciones plebiscitarias o una declaración unilateral de independencia. Posteriormente, en octubre, el Consejo entregó cuatro informes recomendando la necesidad de construir una Hacienda catalana, de internacionalizar la causa catalana y las tecnologías de la información. La parte más controvertida de los nuevos informes fue la recomendación de cooperar con las autoridades españolas, incluso en caso de secesión, mediante la creación de órganos comunes²³.

La transformación del antiguo patronato *Catalunya-Món* a finales de 2012 en una agencia de diplomática subestatal, el Diplocat, permitió al Gobierno catalán ampliar su red de contactos y difundir la causa catalana siguiendo una de las recomendaciones del CATN. El presidente Artur Mas mandaría una carta a 27 líderes europeos acompañada de un Memorándum sobre los motivos de Cataluña para organizar una consulta sobre su futuro político²⁴.

²¹ El énfasis del proyecto soberanista en las legalidad e Instituciones comunes con el Estado recuerda de alguna forma a los proyectos de “soberanía-asociación” y “soberanía-partenariado” impulsados por el *Parti Québécois* en la provincia canadiense de Québec en 1980 y 1995. En aquellos procesos los gobiernos soberanistas de Quebec promovieron marcos de entendimiento con el gobierno federal más allá del simple divorcio político en lo referente a la negociación y al proyecto político.

²² *Ara*, 14.09.2013.

²³ Ver: http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/transicio-nacional/notaprensa-238510.html (última consulta: 21/02/2014)

²⁴ *La Vanguardia*, 2.01.2014.

El Gobierno catalán, paralelamente a los informes del Consejo y las actividades del Diplocat, elaboró una lista de deslealtades sufridas en Cataluña por parte del Gobierno central durante los últimos años para hacer frente a una eventual negociación. El documento abordaba las principales conculcaciones de competencias por parte del Gobierno central, el déficit fiscal territorial y las deudas del Estado, así como las distintas leyes que amenazaban la inmersión lingüística en las escuelas de primaria y secundaria o la presencia del catalán en la esfera pública²⁵.

2.3 Una consulta plural: fecha y pregunta

A pesar de todo lo descrito en el apartado anterior, los avances en materia de acciones gubernamentales para la celebración de la consulta fueron más bien escasos. La Ley de consultas no referendarias fue admitida a trámite en marzo, pero entró en el proceso legislativo retrasando su aprobación. Hubo que esperar hasta diciembre para ver un avance significativo en la hoja de ruta fijada en el acuerdo de legislatura. Sin saber el marco legal ni haber llegado a un acuerdo con el Gobierno central, pero con el apoyo de una mayoría clara en el Parlamento, los partidos que habían votado la Declaración de Soberanía en enero pactaron finalmente la fecha y la pregunta de la consulta en el palacio de la Generalitat. Así, CiU, ERC, ICV-EUiA y CUP, cuatro grupos parlamentarios que representaban a seis partidos políticos, acordaron el 9 de noviembre de 2014 como la fecha escogida para la consulta. La pregunta propuesta fue: "¿Desea que Catalunya sea un Estado? En caso afirmativo, ¿desea que sea un Estado independiente?". Las negociaciones, aunque desarrolladas en el secretismo más absoluto, es evidente que trataron de establecer un equilibrio entre los criterios de claridad y simplicidad (impuestos por el CATN) y los intereses partidistas de incluir distintas opciones junto a la secesión.

El acuerdo generó controversia más allá de no disponer de marco legal (ver apartado 3.1), precisamente por sus implicaciones políticas. En primer lugar, el significado de la primera pregunta en relación al de la segunda era bastante confuso, ¿significaría un estado federado? (ver apartado 4). Dado que algunos partidos proponían en sus programas electorales una "tercera vía" entre la secesión y el inmovilismo basada en principios federales o de libre asociación, como Unió Democràtica de Catalunya (UDC) o ICV-EUiA, se especuló si el término Estado (escrito en mayúscula) en la primera

²⁵ Ver: http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=223991

pregunta significaría esa opción. En segundo lugar, la forma de contabilizar el resultado no fue incluida en el acuerdo. La vicepresidenta del Gobierno catalán, Joana Ortega, afirmó que el reglamento se desarrollaría en su momento junto con el marco legal. La interpretación más plausible para obtener un resultado favorable a la secesión sería que el “doble Sí” sumara más de la mayoría absoluta de la participación. Sin embargo, hasta la fecha no se han considerado oficialmente las posibilidades de contabilización (que son muchas si tomamos en consideración los votos nulos, blancos y las distintas combinaciones).

3. Un conflicto democrático e institucional

Con una Declaración de Soberanía pendiente en el Tribunal Constitucional y la publicación de la fecha y la pregunta sin marco legal, cabe calificar la situación política de 2013 de conflicto democrático e institucional. La incertidumbre sobre la celebración de la consulta pasa por muchas variables, pero hay tres elementos importantes. En primer lugar, la posible salida legal de la consulta y la voluntad política de autorizarla o de llegar a un acuerdo. En segundo lugar, la situación del motor del proceso en Cataluña: la sociedad civil organizada. En tercer lugar, resulta igualmente relevante la posibilidad de articulación de una “tercera vía” que el socialismo catalán incluye en el derecho a decidir pero dentro de la legalidad y sin una voluntad clara del PSOE para apoyar esta posibilidad.

3.1 Legalidad y voluntad política

Hemos apuntado que las vías legales estudiadas por el CATN y el Instituto de Estudios Autonómicos (IEA)²⁶ hemos apuntado que son cinco: (1) artículo 92 de la Constitución que prevé la organización de referéndums para “decisiones políticas de especial trascendencia”, aunque el objeto de la misma y el sujeto (Cataluña) probablemente no entrarían en este artículo; (2) reforma constitucional, que requeriría dos terceras partes del Parlamento español por lo menos en el procedimiento no agravado; (3) la transferencia de las funciones del Estado para convocar referéndums a la Generalitat mediante el artículo 150.2 en una ley orgánica (como en el caso escocés); (4) la Ley de consultas populares de Cataluña (4/2010), que requiere el consentimiento del Estado para celebrarlas y serían de carácter vinculante; y (5) la Ley de consultas no referendarias, aún en fase de tramitación parlamentaria, que solo

²⁶ Ver: “Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu”, IEA, 2013.

implica a las instituciones catalanas de acuerdo con el artículo 122 del Estatuto, aunque puede ser recurrida por el Estado.

Pese a las vías legales apuntadas, el Gobierno español y parte de la oposición (PSOE, UPyD) se han mostrado inflexibles ante la eventual autorización de una consulta en Cataluña. El presidente Mariano Rajoy ha mantenido en varias intervenciones públicas, como en una entrevista publicada en varios periódicos europeos²⁷, que “no quiere ni puede” autorizar la consulta en Cataluña como se ha hecho en Escocia, ya que la soberanía reside en todo el pueblo español, así lo establece el artículo 2 de la Constitución. El líder del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, también se opone a la consulta y al derecho de autodeterminación de Cataluña²⁸. El único partido de ámbito estatal que se ha posicionado a favor de la consulta es IU²⁹, que junto con ICV-EUiA firmó un acuerdo para la reforma del modelo territorial del Estado que reconoce el derecho a decidir de Cataluña³⁰.

Algunos datos apuntan que la posición mayoritaria en el Congreso, opuesta a la autorización de una consulta en Cataluña sobre la secesión, no se corresponde con la posición de la opinión pública española, y éste sería un tema en el que existe un importante sesgo de representación. Si bien las preferencias territoriales de los españoles después de las olas de reformas estatutarias y la evolución competencial de los últimos años son extremadamente dispares (Grau, 2011) y el electorado del Partido Popular probablemente castigaría la autorización, las encuestas indican casi un empate en la opinión pública española³¹. Las posiciones a favor y en contra del referéndum en Cataluña estarían alrededor del 45%³² cada una. Por lo tanto, a pesar del inmovilismo de las élites políticas, cabría esperar un cierto margen de aceptación

²⁷ Ver: *El País*, 8.12.2013.

²⁸ Rubalcaba declaró en referencia a Cataluña: “A la autodeterminación debemos decir no, ahora y siempre”, *El País*, 14.12.2013.

²⁹ Dentro del grupo Izquierda Plural en el Congreso, con 11 diputados sobre los 350.

³⁰ *Público*, 29.05.2013.

³¹ En una encuesta publicada en *La Vanguardia* y realizada por *Feedbac*, un 45% de los españoles apoyaban la idea de autorizar una consulta en Cataluña, pero el apoyo era de sólo un 13% entre los votantes del PP. Ver: <http://www.lavanguardia.com/politica/20130909/54380163581/division-espana-permiso-consulta-catalana.html> (última consulta 21/02/2014).

³² Ver: *El Periódico*, 8.12.2013.

por parte de la opinión pública respecto al derecho a decidir de Cataluña, sin que éste se pueda vislumbrar ahora mismo a causa de la mayoría absoluta del Partido Popular y de no contar con el beneplácito de los grandes medios de comunicación.

Finalmente, la vía legal escogida por el Gobierno catalán y su socio fue la petición de cesión de la competencia mediante el artículo 150.2. La propuesta de ley fue votada al Parlamento catalán para trasladarla al Congreso. Recibió el apoyo de 87 diputados; 84 del bloque CiU, ERC, ICV-EUiA, más tres díscolos que se apartaron de la disciplina del PSC. La CUP se abstuvo en la votación arguyendo que era un gesto inútil para celebrar el referéndum, ya que las mayorías en el Congreso rechazarían igualmente la propuesta de ley. El PSC consideró que la vía escogida era una opción victimista y que no pedía diálogo con el Gobierno central, aunque no pudo evitar tensiones en su grupo ya que los díscolos apuntaron al compromiso del PSC con el derecho a decidir dentro de la legalidad (que es lo que, en cierta forma, pretendía la vía del 150.2).

3.2 Movimiento social

El motor del proceso soberanista en Cataluña hemos dicho que ha sido la sociedad civil organizada en distintas movilizaciones y actividades de carácter no oficial como las consultas locales sobre la independencia³³. Aunque hemos dicho que en 2013 la demanda del derecho a decidir y la secesión fueron asumidas por las instituciones catalanas, sobre todo a partir de la Declaración de Soberanía; la sociedad civil no tiró la toalla y siguió ejerciendo presión sobre las élites políticas en Cataluña. La ANC³⁴ organizó campañas y actividades de distinto signo para acompañar y presionar al Gobierno catalán (y español) en el proceso soberanista: una campaña de desobediencia fiscal simbólica animando a particulares y empresarios a ingresar sus impuestos en la administración tributaria catalana (parte de la Agencia Tributaria estatal); una recogida de firmas masiva para acogerse al derecho a petición con el objetivo de forzar un referéndum en mayo de 2014 (antes de lo previsto por el Gobierno) o una declaración unilateral de secesión en caso de no poder celebrarlo; y finalmente, la organización de una multitudinaria cadena humana de 400 km cruzando

³³ Ver: (Guinjoan; Muñoz, 2012). Para un trabajo específico sobre la evolución de la opinión pública y el apoyo de la sociedad civil ver: (Guinjoan; Rodon; Sanjaume, 2013).

³⁴ Asamblea Nacional Catalana, una organización de la sociedad civil de carácter transversal y sin participación de partidos políticos con más de 500 agrupaciones locales en municipios catalanes.

todo el territorio catalán en la que participaron un millón y medio de personas³⁵, inspirada en la Vía Báltica de 1989, con repercusión en medios de comunicación internacionales³⁶. Otras actividades fueron organizadas en colaboración con la entidad cultural Òmnium Cultural.

En paralelo al proceso para el derecho a decidir, la crisis económica y la sensibilización ciudadana con la situación social del país aumentaron las movilizaciones de distinto signo. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), y su portavoz Ada Colau, galardonados con el premio *Català de l'Any* en 2012, centraron sus actividades en la defensa de las familias desahuciadas y ampliaron su influencia en el territorio catalán, propiciando una sentencia favorable del Tribunal de Estrasburgo³⁷.

3.3 El socialismo catalán

La articulación de una tercera vía fue reivindicada por el socialismo catalán durante la campaña electoral de 2012 dentro del marco del derecho a decidir³⁸. El proceso, acelerado institucionalmente en 2013, hizo mella en las contradicciones del socialismo, que en el resto del Estado no apoyaba el derecho a decidir. Un PSC dividido en dos sensibilidades: por un lado, la catalanista; por el otro, la apoyada por la dirección en Cataluña, que es fiel a la estrategia del PSOE y terminó por acusar las tensiones en casi cada votación sobre el proceso soberanista. Pese a llevar en el programa electoral el apoyo al derecho a decidir (dentro de la legalidad) y haber votado en el Congreso en dos ocasiones junto con el bloque soberanista, su oposición final a utilizar la vía del 150.2 terminó con una crisis de partido, con bajas significativas en los órganos ejecutivos del partido y amenazas de expulsión³⁹, así como una pérdida de control territorial más allá del área metropolitana de Barcelona. Mientras tanto, de

³⁵ Ver: *El País*, 12.09.2013.

³⁶ Ver: "Catalan human chain for Independence from Spain", BBC, 12.09.2013: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-24052713>.

³⁷ *El Periódico*, 16.10.2013.

³⁸ Programa electoral "L'alternativa sensata", 2012. Accesible en: http://blogs.deusto.es/programasaldesnudo/wp-content/uploads/2012/10/CAT_2012_PSC.pdf

³⁹ *El País*, 13.01.2014.

acuerdo con las encuestas realizadas hasta la fecha⁴⁰, la factura electoral de la división interna parece ser bastante importante.

Así pues, en 2013 se ha visualizado el choque entre los proyectos territoriales de PSC y PSOE. La falta de sensibilidad al derecho a decidir, en parte ideológico pero también con cálculos electoralistas, ha alejado al PSOE de las posiciones que son centrales en Cataluña. Cabe recordar que el proceso estatutario ya supuso un desgaste importante para el socialismo español y que el entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero lidió con un Estatuto, impulsado entre otros por el líder socialista y presidente de la Generalitat Pasqual Maragall (aunque lo pactó posteriormente con CiU), que tenía una concepción plurinacional del Estado. Pese a que el Estatuto fue finalmente aprobado, la concepción de la España plural de Zapatero quedó en entredicho después de los recortes fruto de la negociación y con la sentencia del Estatuto del TC en 2010⁴¹.

Más allá de las repercusiones electorales podemos analizar los modelos territoriales propuestos por PSOE y PSC a través de los documentos publicados el último año para hacer frente a las demandas del derecho a decidir y la secesión en Cataluña. El análisis es relevante porque hasta la fecha el PSC es el candidato, como parte de un partido de ámbito estatal, más firme para proponer un modelo territorial de tercera vía entre *statu quo* y secesión con visos de ser aceptado por una eventual mayoría en el Congreso, aunque ahora mismo esa posibilidad parece muy remota. En cualquier caso, la comparación de los modelos territoriales propuestos por PSOE y PSC permite ver la distancia existente entre los dos proyectos, las principales características de la concepción federalista y de las demandas de autogobierno de Cataluña.

4. La propuesta federal

4.1 Declaración de Granada y la plurinacionalidad

El programa electoral del PSOE en las elecciones del 2011⁴² incluía muy pocas referencias a la reforma del modelo territorial. Concretamente, el término federalismo no aparecía ni una sola vez en 187 páginas y el término federal iba ligado a las

⁴⁰ Según el barómetro del CEO (noviembre 2013), el PSC sería cuarta fuerza política si se celebraran elecciones. Además, CiU perdería la primera posición en favor de ERC.

⁴¹ Para una explicación más extensa ver Gagnon, 2013; Requejo, Sanjaume, 2012.

⁴² Programa electoral PSOE 2012, accesible en: http://issuu.com/psoe/docs/programa_psoe?e=1077200/2562338 (última consulta: 21/02/2014).

llamadas "Estrategias Nacionales" de ámbito estatal. La sección 2.7 se limitaba a recordar que en programas pasados se había defendido una reforma Constitucional a la cual no se renunciaba (reforma del Senado e inclusión de las CCAA en la Constitución). Por otra parte, el documento celebraba el "éxito sin paliativos" (PSOE, 2011: 150) del modelo autonómico y expresaba de manera ambigua la relación entre el estado de las autonomías y una "cultura del pacto" asociada al modelo de descentralización. La confusión sobre el significado del término " federal" quedaba patente en un texto que medía el éxito del modelo territorial estrictamente en relación a la situación de la economía y de la coordinación intergubernamental con vistas a la igualdad de la ciudadanía en todo el Estado.

Este programa, que no ofrecía una respuesta nítida en materia de modelo territorial, quedó en cierto modo ampliado (o superado) por la apuesta por un modelo territorial reformado hecha en pleno proceso soberanista en Cataluña el verano de 2013. En el contexto de tensión que ya hemos descrito, los barones del PSOE se reunieron en el Consejo Federal del 6 de julio de 2013 y aprobaron el documento "Hacia una estructura federal del Estado"⁴³. La intención del documento era satisfacer a la rama catalana del partido y a la vez dar respuesta a las diversas demandas de reforma constitucional planteadas a raíz del debate sobre el derecho a decidir de Cataluña. A este texto más académico se le añadió una declaración política (conocida como la Declaración de Granada) llamada "Un nuevo pacto territorial: La España de todos"⁴⁴. En ella se defendía de forma explícita la necesidad de que el PSOE ofreciera en toda España una "tercera vía" entre rupturistas y secesionistas.

A la hora de abordar el análisis del papel de las fuerzas potenciales del federalismo, podemos desgranar las propuestas del PSOE para luego compararlas con las del PSC. Estructuramos sus características a partir de los siguientes ejes: uninacional-plurinacional; unitarismo-federalismo; centralización-descentralización y simetría-asimetría⁴⁵.

⁴³ Accesible en: <https://www.psoe.es/source-media/000000571000/000000571056.pdf> (última consulta: 21/02/2014).

⁴⁴ Accesible en: <http://www.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf> (última consulta: 21/02/2014).

⁴⁵ Para una explicación detallada de los ejes que utilizamos para el análisis del documento ver: Requejo, 2007.

Sin embargo, antes de entrar en materia conviene analizar la intencionalidad del documento que se acaba de citar. La misma introducción nos recuerda que "la marcha atrás del sistema autonómico no es posible" (PSOE, 2013: 3) y que el debate se sitúa en un perfeccionamiento del modelo autonómico (PSOE, 2013: 4). El cambio de modelo, pues, no se vislumbra como una ruptura con la dinámica autonómica sino como su continuación. La enumeración de problemas a resolver incluye elementos de ineficiencia (distribución competencial poco clara y sistema de financiación) pero mayoritariamente se refiere a elementos de igualdad (diferencias inaceptables entre españoles) y de cooperación/cohesión (desequilibrios interterritoriales, relaciones intergubernamentales, cooperación intergubernamental). Los dos últimos puntos de la enumeración de los problemas autonómicos (15 y 16) se refieren a la cuestión catalana de forma directa e indirecta. Por un lado, criticando la sentencia del TC sobre el Estatuto y proponiendo la incorporación del recurso previo de inconstitucionalidad, y, por otro, alertando del riesgo de ruptura como consecuencia de un modelo autonómico problemático en varios aspectos (financiación, Estatuto y singularidades) (PSOE, 2013: 6).

Uninacional / Plurinacional

La cuestión nacional no presenta muchos cambios entre la propuesta socialista y la que ya establece el artículo 2 de la Constitución de 1978 al diferenciar entre "nacionalidades" y "regiones", sin más especificaciones. El modelo "federal, cooperativo y pluralista" (PSOE, 2013: 8) que se propone se entiende que mantiene el Artículo 2 de la Constitución, ya que no formula una modificación y se limita a afirmar que la diferencia entre regiones y nacionalidades se ha desarrollado mediante los Estatutos. Así, el reconocimiento nacional explícito está ausente. En este sentido, la única propuesta en el capítulo de la plurinacionalidad, más allá de mantener el *statu quo* en materia de derechos lingüísticos, es una ampliación del reconocimiento de los hechos diferenciales y de los derechos históricos recogidos en los Estatutos de Andalucía, la Comunidad Valenciana, Galicia, Baleares, Aragón, Cataluña, País Vasco y Extremadura. En este punto, observamos que la tendencia de la propuesta del PSOE obedece a una lógica pluralista autonómica (bajo demanda estatutaria), pero sin reconocimiento de otras naciones más allá de la española y con una equiparación de regiones y nacionalidades. La voluntad de este modelo sería una especie de "café para todos" en materia de plurinacionalidad sin reconocimiento, que, por otra parte, no

correspondería a un cuestionamiento, ya lo hemos dicho, del unitarismo nacional español.

Unitarismo / Federalismo

El elemento característico de la propuesta federal del PSOE es la apuesta por una reforma a fondo del Senado. El actual Senado, elegido provincialmente y como cámara de segunda lectura, sería sustituido por una cámara muy inspirada en el modelo alemán (*Bundesrat*). En cuanto a la composición, la nueva cámara representaría las CCAA y no las provincias, pero no se concreta si su elección sería a través de los Gobiernos autonómicos o por sufragio en los territorios de las CCAA (tampoco se cuestiona la circunscripción provincial) (PSOE, 2013: 13). En cuanto a las funciones, esta cámara pasaría a ser requerida para la aprobación de leyes estatales (Leyes Orgánicas), que afectarían competencias de carácter autonómico (especialmente las que tengan una carga financiera para las CCAA) (PSOE, 2013: 13). En todos los casos, la mayoría requerida sería absoluta excepto en leyes de armonización, en que se requeriría una mayoría cualificada. Más allá de su funcionamiento, el nuevo Senado sería una institución encargada de "liderar" la federalización del comportamiento del Gobierno que debería tener en cuenta la posibilidad de que las CCAA estableciesen acuerdos de cooperación dentro del marco de la cámara alta y celebraran conferencias de presidentes autonómicos (PSOE, 2013: 14).

La federalización propuesta en el aspecto bicameral contrasta con dos reformas que, según el documento, irían en sentido contrario. En primer lugar, el modelo de financiación de las CCAA debería concretarse más, incorporando cinco principios: autonomía financiera, solidaridad interterritorial, corresponsabilidad, suficiencia y coordinación (PSOE, 2013: 15). Este también se inspiraría en el modelo alemán, incluyendo el principio de ordinalidad. Ahora bien, este modelo de financiación autonómica también debería tener en cuenta que la Constitución reformada incorporaría un Fondo de Garantía para el estado de bienestar (PSOE, 2013:17), que buscaría asegurar un gasto público uniforme en toda España bajo un sexto principio de "estabilidad social" (PSOE, 2013: 16), para delimitar desde el gobierno federal unos servicios públicos básicos sobre los que las CCAA no podrían decidir. En segundo lugar, el contraste con el modelo federalizante es enorme en cuanto al poder judicial. En este apartado se propone una territorialización bajo demanda de la administración de justicia (actualmente no transferido a todas las CCAA), manteniendo su carácter de "poder único y exclusivo del Estado" (PSOE, 2013: 19). Finalmente, la Constitución

debería incorporar de manera explícita un principio general de "lealtad federal y colaboración" que obligaría a las CCAA a respetar los "intereses generales y los tutelados a cada nivel de gobierno y conllevaría la obligatoriedad de colaborar, ofrecer auxilio y asistencia cuando fuera requerida en ejercicio de las competencias propias" (PSOE, 2013: 20).

Centralización / Descentralización

La propuesta en materia de descentralización buscaría acabar con el proceso de transferencia competencial iniciado en los años 80. Este cierre se haría, en primer lugar, eliminando los apartados de la Constitución referentes al acceso a la autonomía (ya que todo el territorio nacional está configurado ya en CCAA) y, en segundo lugar, incorporando una lista cerrada de competencias exclusivas del Estado que fuera lo más concreta posible (PSOE, 2013: 9). Esta nueva distribución promovería reducir las competencias compartidas para evitar duplicidades y mejorar la eficiencia. En principio, los poderes residuales serían atribuidos a las CCAA. Los límites de las competencias de las CCAA, en todo caso, siempre estarían sujetos a la posibilidad de un cierto apremio a través de diversos mecanismos. En primer lugar, ya hemos mencionado el principio de estabilidad y la necesidad manifiesta de que todos los españoles dispongan de un acceso igualitario, independientemente del territorio donde vivan, a los servicios más básicos. En segundo lugar, el principio de unidad de mercado no permitiría una diferenciación demasiado grande respecto a las regulaciones de la actividad económica, especialmente cuando éstas afectaran "las libertades económicas esenciales" (PSOE, 2013: 23). Por otra parte, cualquier reforma estatutaria tendría un control previo de constitucionalidad a través del recurso previo de inconstitucionalidad (PSOE, 2013: 22), que permitiría evitar situaciones como la del Estatuto de 2006 en Cataluña que, tal como hemos explicado más arriba, fue declarado inconstitucional en varios aspectos *ex post* a su aprobación en referéndum y no *ex ante*.

Simetría / Asimetría

El modelo no buscaría promover las asimetrías respecto a las naciones, nacionalidades o regiones, sino que, al contrario, equipararía las CCAA a un mismo nivel, incorporándolas al texto constitucional. Se mantendría la asimetría foral del País Vasco y Navarra y se buscaría constitucionalizar algunos hechos diferenciales referentes a los derechos históricos y el derecho civil recogidos en distintos Estatutos.

Una vez hecho este análisis en cuatro ejes podemos concluir brevemente sobre la naturaleza del modelo territorial propuesto por el PSOE en el documento de Granada. En primer lugar, se observa que más que un cambio de modelo se trata de una profundización en el autonómico. En segundo lugar, y siguiendo esta lógica, el modelo mantiene algunas incertidumbres y ambigüedades características del modelo autonómico español que hacen muy difícil incluirlo dentro de la tipología de federaciones en términos comparados. Por un lado, incorpora elementos claramente federales: poderes residuales para las CCAA, Senado territorial, principios federales, etc. Por otro lado, el modelo busca una armonización autonómica debido a la falta de precisión en algunos aspectos y a la multitud de principios unitaristas (igualdad, unidad de mercado, unidad judicial, etc.), y se hace difícil vislumbrar un verdadero funcionamiento federal del modelo. Más allá de esto, parece claro que, en ningún caso, es un modelo que busque una acomodación de la plurinacionalidad ni, por supuesto, un modelo asimétrico homologable al de Canadá o Bélgica, por ejemplo.

4.2 Las demandas estatutarias y el modelo PSC

El contraste que señalábamos en el último párrafo entre el modelo propugnado por el PSOE y algunos estados federales en términos comparados es aún más fuerte si lo comparamos con las demandas que, en buena parte, lo motivaron: las demandas del Estatuto en 2006 y el apuesta federal plurinacional del PSC.

En lo que se refiere a las demandas estatutarias, la propuesta del modelo de Granada por parte del PSOE dista mucho de los puntos clave que hemos enumerado en el apartado anterior. Cabe decir que la reforma del Estatuto es de una naturaleza diferente de la reforma constitucional planteada por los socialistas españoles. En cualquier caso, una de las motivaciones de la reforma es precisamente dar respuesta a las tensiones generadas a partir de la sentencia del TC y se inspira en algunas de las demandas planteadas. Así, la propuesta contiene referencias al principio de ordinalidad, uno de los aspectos sobre la financiación que defendía el Estatuto catalán, y también contiene referencias a la descentralización del poder judicial. Pero más allá de estos aspectos, el Estatuto de Autonomía de Cataluña planteaba una demanda de reconocimiento de la plurinacionalidad y una profundización en la asimetría y federalización de la estructura del Estado⁴⁶. En este aspecto, el contraste con la

⁴⁶ Cabe recordar que el nivel de federalización español está muy lejos de federaciones como Alemania o Canadá, consideradas como modelos de estados federados por los distintos actores políticos, ver: Requejo, 2007.

propuesta del PSOE es muy grande: no se plantea un modelo federal que reconozca la plurinacionalidad del Estado ni una asimetrización, al contrario. El modelo de Granada es simetrizador y profundiza el modelo autonómico para nivelar las CCAA en términos de reconocimiento, introduciéndolas en una lista en el texto de la Carta Magna. Por otra parte, la propuesta no prevé una asimetría en términos de protección o de "*opting out*" para "blindar" el autogobierno (uno de los objetivos del Estatuto), sino que introduce criterios de igualdad, estabilidad y garantías que deberían ser vigilados y garantizados desde el poder central. Finalmente, cabe decir que un aspecto como la proyección exterior tampoco es planteado en los términos que lo hacía el Estatuto.

El modelo del PSOE tampoco reúne muchas características similares si lo comparamos con la primera propuesta de modelo territorial que había formulado la federación socialista catalana.

En mayo de 2013, la Fundació Rafael Campalans, vinculada al PSC, publicó un documento de trabajo con las aportaciones de los líderes socialistas, que en líneas generales planteaba un modelo federal asimétrico y plurinacional para el Estado español⁴⁷. Este documento, en lugar de proponer una profundización del modelo autonómico planteaba un cambio para convertir España en un estado federal mediante una transformación del rango de las CCAA y planteando que sus Estatutos pasaran a considerarse Constituciones (Campalans, 2013:9). Además, contemplaba una triple división entre naciones, nacionalidades y regiones que permitiría distinguir las CCAA de carácter nacional del resto, introduciendo una asimetría primigenia al modelo. Además, la propuesta del PSC contenía una previsión de reforma del TC que contemplaba la posibilidad de que las CCAA participaran en él. Cabe decir, sin embargo, que debido a la vaguedad de la propuesta del PSOE, y al hecho de que ninguna de las dos propuestas quedaba concretada en un articulado concreto, es difícil establecer las diferencias de manera exhaustiva. Por ejemplo, el documento del PSC también contenía reformas que se ajustaban a las del PSOE: reforma del Senado, nuevo arreglo financiero, distribución competencial, colaboración y cooperación entre CCAA, etc. En resumen, el documento del socialismo catalán tenía un espíritu de carácter federal y no uniformizador que contrasta enormemente con la apuesta del PSOE.

⁴⁷ "Per una reforma Constitucional federal", maig 2013, Document de Treball de la Fundació Rafael Campalans, 163.

La dirección catalana finalmente dio el visto bueno a la propuesta de Granada⁴⁸. Lo hizo remarcando que era un primer avance hacia un modelo verdaderamente federal, y asumiendo los costes que ha sufrido posteriormente (por lo menos a nivel orgánico) al salirse del consenso sobre el derecho a decidir precisamente por el hecho de respetar la posición de sus colegas socialistas del resto del Estado.

4.3 Federalismo por tratados: dignidad y hospitalidad

A los escenarios secesionistas y los distintos tipos de modelos territoriales analizados en los apartados anteriores podemos añadirles la posibilidad de explorar un modelo alternativo de federalismo desarrollado en otros trabajos⁴⁹. Aunque en la situación política actual el escenario sea prácticamente dicotómico entre inmovilismo y ruptura⁵⁰, conviene explorar arreglos institucionales basados en el derecho a decidir que permitan pasar de una estrategia de contención por parte del estado y la cultura mayoritaria a una estrategia de habilitación de las minorías nacionales en un marco de convivencia y reconciliación.

Un modelo con un objetivo integrador de habilitación y reconocimiento de las naciones minoritarias en el Estado podría pasar por un federalismo por tratados. Esta fórmula se basa en la experiencia de las naciones indígenas americanas, pero también en la noción del contrato y el “constitucionalismo convencional” (Gagnon, 2013: 182). El federalismo por tratados consiste en un método de negociación que parte de la ausencia de unilateralismos (por los dos contratantes), pero también de la voluntad de llegar a acuerdos compartidos. Aquí, la reconciliación comunitaria está en la base de cualquier negociación entre actores políticos. Tomando prestada la dinámica política que ha llevado a los pueblos autóctonos de Canadá a disfrutar de una autonomía política avanzada, ese tipo de federalismo se propone nivelar las relaciones de dominación entre grupos mayoritarios y minoritarios (Gagnon, 2013: 184).

El tipo de negociaciones y acuerdos que requiere el federalismo aquí expuesto pasa por una exigencia de carácter pactista a los actores políticos, que incluya también al

⁴⁸ *El Periódico*, 11.07.2013.

⁴⁹ Ver: Gagnon, 2013. Para modelos de federalismo y plurinacionalidad ver: Burgess y Gagnon, 2010; Gagnon y Requejo, 2011; Requejo y Caminal, 2012; Requejo, 2010; Requejo, 2005.

⁵⁰ Ver: Gagnon, A. “España y el federalismo”, *El País*, 9.10.2012.

centro que domina las negociaciones y que les aleje de las posiciones jacobinas (Gagnon, 2013: 173). Si bien el pactismo queda lejos del inmovilismo centralista, es más conocido por ejemplo en la tradición catalanista. Por ejemplo, Francesc d'Eiximenis teorizó la cuestión así: “si el príncipe no tiene en cuenta los pactos sin una buena razón, entonces es claro que se puede considerar desposeído de su cargo y, si no lo hace, tiene el título sin derecho como un tirano”⁵¹. Se trata, entonces, de evitar en primer lugar la tiranía de la mayoría en los acuerdos de autonomía y habilitación en los estados multinacionales. Para que dicha voluntad de pacto funcione hacen falta ciertas precondiciones que, en el debate español y catalán actual, están claramente ausentes: reconocimiento de la existencia de sujetos nacionales o pueblos distintos al mayoritario, voluntad de habilitación (más allá del reconocimiento), comprensión de la diversidad societal y primacía de los valores de dignidad y hospitalidad en la acción política⁵².

Ni que decir tiene que el debate político actual sobre las propuestas federalistas, que hemos descrito en los apartados anteriores, está lejos de satisfacer las precondiciones para un federalismo por tratados. Sus posibilidades de éxito pasarían, sin lugar a dudas, por el reconocimiento de la existencia de una nación distinta a la española dentro del Estado español y de su derecho a decidir para plantearse su futuro político. A su vez, comportaría la exigencia de abandonar las propuestas unilateralistas⁵³ para avanzar hacia un escenario en que se pudieran plantear salidas políticas a las demandas mayoritarias de la población catalana en una relación bilateral o multilateral⁵⁴.

5. Conclusión

El escenario político abierto en 2013 por la Declaración de Soberanía y la publicación de la fecha y pregunta del referéndum en Cataluña ha abierto muchos interrogantes.

⁵¹ *Dotzè Crestià*, capítol 603, citado en Gagnon, 2013.

⁵² Ver: *Conclusión* en Gagnon, 2013.

⁵³ La acusación de unilateralismo por parte del Gobierno central ha sido uno de los argumentos para rechazar el diálogo para la celebración de la consulta. La prensa también ha utilizado ese argumento, por ejemplo *El País* en su editorial de 13.01.2013.

⁵⁴ El tipo de negociación bilateral es uno de los aspectos más polémicos en el debate territorial español. En un eventual federalismo por tratados habría probablemente una presión para generalizar las negociaciones y evitar “privilegios” de determinados territorios.

La ausencia de un pacto previo con el Estado y un marco legal claro para la celebración del plebiscito indica que aún hay mucho camino político por hacer. El inmovilismo del Gobierno central, a la luz de los datos y las movilizaciones, no ha hecho más que aumentar el apoyo mayoritario al soberanismo en Cataluña y evidenciar que sin una salida para ejercer el derecho a decidir resulta difícil encauzar las demandas políticas que plantea.

Hacen falta instrumentos democráticos que permitan desbloquear una situación que avanza hacia el unilateralismo, sin visos de dar margen para una negociación sobre posibles escenarios políticos alternativos. Así las cosas, la situación requiere una dosis de democracia que podría encontrarse en el modelo de federalismo por tratados. Un paso atrás por parte del Gobierno central que implicara el reconocimiento y la voluntad de reconciliación abriría la puerta a la legitimación de un escenario distinto al de la secesión. Hemos señalado en este capítulo que si bien la posición de los grandes partidos españoles, PSOE y PP, está lejos de satisfacer esas reclamaciones, no lo está tanto la población española ni algunos grupos, por ahora minoritarios, que comprenden la necesidad de entender el Estado de forma plurinacional.

En resumen, una aproximación por tratados indica que es la nación mayoritaria, la que dispone de los resortes de poder del Estado, la que debe ceder en primer lugar para ofrecer un trato político hospitalario y atento a la dignidad de los pueblos que habitan en su seno. Y sería la ausencia de esa actitud, precisamente, la que propiciaría una legitimación secesionista, no solo por su apoyo democrático sino por el rechazo de una articulación plurinacional⁵⁵.

Bibliografía

- Burgess, M.; Gagnon, A. (ed.) (2010) *Federal Democracies*, Londres: Routledge.
- Gagnon, A.; Requejo, F. (ed.) (2011) *Nations en quête de reconnaissance : regards croisés Québec-Catalogne*, Bruxelles: Peter Lang.
- Gagnon, A. (2013) *Época de Incertidumbres. Ensayo sobre federalismo y la diversidad nacional*, Valencia: Tirant Lo Blanch
- Grau, M. (2011) "Self-Government Reforms and Public Support for Spain's Territorial Model: Changes and Stability (1992-2010)", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Num: 13.

⁵⁵ Ver: Seymour, 2007; Patten, 2002; Norman, 2001.

- Guibernau, M. (2004) "Catalanism: a Non-secessionist nationalism" in Seymour, M. (ed.) *The Fate of Nation-State*, McGill's-Queen University Press.
- Guinjoan, M.; Rodon, T.; Sanjaume, M., (2013) *Catalunya, un pas endavant*, Barcelona: Angle Editorial.
- Guinjoan, M.; Muñoz, J. (2013) "Accounting for Internal Variation in Nationalist Mobilization: Unofficial Referendums for Independence in Catalonia (2009-11)". *Nations and Nationalism*, 19, 1, 44-67.
- Fernandez-Villaverde, J.; Garicano, L.; Santos, T. (2013) "Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone", *NBER Working Paper*, 4.
- López, J. (2011) "Del dret a decidir al dret a l'autodeterminació", *Quaderns de Recerca*, 4, UNESCOCAT.
- Norman, W. (2001) "Secession and (Constitutional) Democracy" a Requejo, F (ed), *Democracy and National Pluralism*, London: Routledge.
- Patten, A. (2002) "Democratic Secession from a Multinational State", *Ethics*, 112, 558-586.
- Sanjaume, M.; Pérez, L. (2013) "Legalizing secession: the Catalan Case", *Journal of Conflictology*, Vol.4, N.2.
- Requejo, F; Caminal, M (eds) (2012) *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and Cases*, Routledge, Abingdon.
- Requejo, F.; Jürgen-Nagel, K. (2009) *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, IEA: Barcelona.
- Requejo F. (2010) "Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit", in M. Burgess-A. Gagnon (eds), *Federal Democracies*, Routledge, London.
- Requejo, F. (2007) "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 4.
- Requejo F. (2005) *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London – New York.
- Seymour, M. (2007) "Secession as a Remedial Right", *Inquiry*, Vol.50, Núm.4, 395-423.