

CATALUÑA, FEDERALISMO Y PLURALISMO POLÍTICO¹

PALOMA BIGLINO CAMPOS

*Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

I. Introducción. II. La idea de nación y pluralismo social. III. Elecciones, pluralismo y plebiscito. IV. Pluralismo, asambleas legislativas y predominio de los ejecutivos. V. La necesaria reforma de un estado con escasa capacidad integradora.

I. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes en la Convención de Filadelfia, el federalismo se interpreta como una garantía para el pluralismo. En la concepción mantenida por Hamilton y Madison, el nuevo modelo de organización territorial no sólo establecía una división del poder entre las instituciones de la federación y de los estados miembros, sino también dentro de la sociedad. La variedad de intereses y partidos existentes en la nueva Unión establecía obstáculos destinados a evitar que los abusos de las mayorías pusieran en peligro los derechos de individuos y minorías².

Esta manera de ver las cosas estuvo también presente en la construcción de nuestro Estado de las Autonomías. La nueva organización territorial surgía

1 El presente texto parte de la ponencia que impartí en el Congreso internacional sobre *Demandas de secesión y federalismo. El caso español a la luz de la experiencia federal* celebrado en Bilbao el 15-26 de noviembre de 2015. Su redacción actual se enmarca en el proyecto de investigación sobre *Crisis de la representación y partidos políticos* financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad DER2013-40585-P (<http://crisis-partidos.blogs.uva.es/>).

2 Así, en *The Federalist Papers* se afirma: «It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure». Frente a ello, en un sistema federal «Whilst all authority in it will be derived from and dependent on the society, the society itself will be broken into so many parts, interests, and classes of citizens, that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from interested combinations of the majority». (*The Federalist Papers*, n.º 51, (A. HAMILTON o J. MADISON), <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>).

para dar satisfacción a las reivindicaciones de algunos territorios, como el País Vasco, Cataluña y Galicia, que anhelaban recuperar la identidad y formas de autogobierno que habían disfrutado en el pasado. Además, se pretendía reforzar la democracia frente al autoritarismo y al centralismo que habían caracterizado al franquismo.

Los últimos acontecimientos en Cataluña han puesto en cuestión estos valores. Las reivindicaciones independentistas suelen invocar, como propio fundamento, el derecho a decidir del pueblo catalán, que se considera inherente al principio democrático. Es cuestionable que, en el proceso de desconexión catalana, se haya respetado la regla de la mayoría. Lo que ya es tan dudoso son las limitaciones que han experimentado los derechos de la minoría y el pluralismo político.

Como veremos a continuación, la declaración unilateral de independencia se ha hecho invocando una idea de nación que pone en cuestión la pluralidad inherente a las sociedades contemporáneas. Además, las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña, al identificar representación con democracia directa, han negado el pluralismo inherente a la democracia representativa. Junto a ello, la actuación de dicho órgano representativo, al tramitar la «desconexión democrática, masiva, sostenida y pacífica con el Estado Español» ha generado, en la práctica, una restricción del pluralismo que es inherente al funcionamiento de cualquier asamblea representativa.

Es verdad que estos problemas afectan sólo al caso catalán. No conviene olvidar, sin embargo, que algunos de ellos son consecuencia de ciertas deficiencias que son inherentes a la forma de gobierno que, con los años, se ha ido instaurando en nuestras Comunidades Autónomas. Otros, por el contrario, son el resultado de algunas deficiencias que afectan al Estado a la hora de integrar la pluralidad de opiniones presente en los distintos territorios que componen nuestro país.

II. LA IDEA DE NACIÓN Y PLURALISMO SOCIAL

Es un lugar común afirmar que, en todo Estado democrático, la soberanía radica en el pueblo. Es verdad que nuestra Constitución, va más allá de esta afirmación, cuando califica dicha soberanía de nacional (art. 1.2) y cuando proclama que la nación española es patria común e indivisible de todos los españoles (art. 2).

Ahora bien, estas afirmaciones deben interpretarse a la luz del preámbulo de la propia norma fundamental, texto que parte de la pluralidad al proclamar la voluntad de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

Quizá la STC 31/2010, en la que se analizaba la constitucionalidad del entonces nuevo Estatuto de Cataluña, no fue suficientemente sensible a este contexto cuando fundó la supremacía de la Constitución no sólo en el pueblo español,

sino también en unidad de la nación española. Ahora bien menos respeto al pluralismo han demostrado quienes fundamentan la independencia en otra nación unitaria, esto es, la catalana.

Esta concepción de nación constituye el principal problema que, hoy por hoy, afecta a nuestro Estado de las Autonomías. Se trata, además, de un problema radical porque incide sobre la propia fuente de legitimidad del poder.

Ya no se trata, como ocurría con el debate sobre la reforma del Estatuto, de la intensidad de las competencias de Cataluña, los límites a la legislación básica del Estado o de normalización lingüística. Todos estos problemas, por agudos que fueran, eran debates que tenían cabida en la Constitución y que podían resolverse con la Constitución, aunque fuera con su reforma.

En la actualidad el escenario es otro. Lo que niegan los independentistas es que el pueblo catalán forme parte del pueblo español y lo que reivindican es su carácter de nación con voluntad de constituirse en Estado.

Cuando la idea de nación se usa en sentido sociológico, esto es, cuando hace referencia a un grupo humano que comparten determinadas características comunes, como puede ser la historia, la cultura o la lengua, lejos de ser incompatible con el pluralismo es manifestación de dicho valor.

El problema arranca cuando la nación se utiliza en sentido político, esto es, cuando se reivindica el derecho de las naciones a convertirse en Estados. En este caso, se reproducen los problemas que ya afectaban a dicho concepto en el siglo XIX. Entonces, como sucede ahora, esta manera de concebir la nación está cargada de ambigüedades, ya que ni está claro quiénes la integran ni, desde luego, quienes tienen legitimidad para hablar en su nombre.

Gracias a esa versatilidad, ya en el Estado liberal fue posible considerar que no todos tenían los mismos intereses en la nación, por lo que no todos poseían el mismo derecho a hablar en nombre de ella. Sólo quienes tenían propiedades, pagaban impuestos o demostraban tener un determinado grado de educación, estaban realmente preocupados por la cosa pública, por lo que únicamente se integraban en la nación quienes tenían intereses en la misma. En la actualidad, el término nación suscita todavía más dificultades. En efecto, las sociedades contemporáneas no son grupos homogéneos, como lo era la burguesía del siglo XIX, sino que están integradas por individuos y grupos con diferentes identidades y con orientaciones políticas muy variadas.

No parece que sociedad catalana sea una excepción a esta tendencia general, por lo que, como ocurre con cualquier otra sociedad, es difícil identificarla con una única nación. En sentido distinto, constituye un complejo plural a la que resulta imposible atribuir una única voluntad.

Por eso, la pretensión de las fuerzas políticas que se erigen en portavoces de esa nación niega el pluralismo inherente a la democracia. Es discutible que expresen la voluntad de la mayoría de los ciudadanos de Cataluña. Pero todavía es más reprochable que ignoren que otras fuerzas políticas expresan voluntades que, aunque sean minoritarias, son también voces catalanas.

III. ELECCIONES, PLURALISMO Y PLEBISCITO

La segunda de las limitaciones que ha experimentado el pluralismo deriva de la confusión entre democracia directa y democracia representativa que se produjo durante las últimas elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015.

Antes de analizar este problema creo necesario realizar algunas consideraciones acerca la manera en que nuestras Comunidades Autónomas han diseñado la forma de su democracia.

En algunas ocasiones se ha reprochado el mimetismo de las Comunidades Autónomas a la hora de diseñar sus sistemas institucionales, afirmando que es casi idéntico entre sí y al que existe en el Estado. Lo cierto es que la forma de democracia de las Comunidades Autónomas no se aleja demasiado de la que impera en cualquiera de las democracias de nuestro entorno.

Son en efecto, democracias eminentemente representativas, donde las instituciones de democracia directa juegan un papel residual y los partidos políticos desempeñan un papel fundamental como cauces de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos

En general, este modelo de democracia ha funcionado correctamente en las Comunidades Autónomas. Me parece incontestable que los procesos electorales en dichas entidades territoriales cumplen con las exigencias de transparencia y objetividad que son comunes a los sistemas democráticos. Aunque algo habrá que decir más adelante acerca del pluralismo informativo, sobre todo en periodo electoral, puede afirmarse que los conflictos que llegan hasta los Tribunales son muy escasos y, una vez proclamados los resultados electorales, son contadas las ocasiones en que éstos se ponen en duda.

Ahora bien, no todo ha sido, ni es, un camino de rosas. La crisis catalana ha puesto de manifiesto dos graves problemas. El primero de ellos afecta sólo a lo sucedido en dicha Comunidad autónoma. El segundo, por el contrario, supera con creces a dicho territorio y posee un carácter más general.

Durante las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 27 de septiembre de 2015, se ha producido una confusión entre referéndum y elecciones cuyo resultado ha sido una grave quiebra del pluralismo político.

Como es sabido, la negativa del Gobierno de la nación a convocar un referéndum sobre la independencia haciendo uso de las facultades que le atribuye el artículo 92 CE, así como la declaración de inconstitucionalidad³ de la Ley de Consultas Catalanas aprobada por el Parlament⁴, llevaron a los partidarios de la secesión a enfocar estas elecciones como un plebiscito sobre la independencia de dicho territorio.

³ STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015.

⁴ Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Pues bien, esta identificación entre proceso electoral y referéndum suscita problemas de consideración.

En primer lugar, en los referéndums, las únicas respuestas posibles son un sí o un no a una pregunta determinada. En unas elecciones, las cosas son mucho más complejas, porque los electores no eligen entre una disyuntiva, sino ante alternativas plurales. Hubo muchas fuerzas políticas que concurrieron a los comicios que rechazaron centrar la campaña electoral en ese asunto, ya que consideraban que otros problemas (como la política económica o la regeneración democrática) tenían prioridad. Es más, ni siquiera quisieron aclarar su postura sobre la independencia, porque no les parecía el problema principal.

En segundo lugar, es imposible interpretar los resultados electorales en términos favorables o contrarios a la secesión. En efecto, en el referéndum, por ser una institución de democracia directa, lo que cuenta es la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas y no la voluntad de los representantes expresada en un órgano colegiado. Desde este punto de vista, la iniciativa secesionista resultó minoritaria, ya que las fuerzas que apoyaban la independencia alcanzaron sólo el 47,74 por ciento de los votos frente al 50,62 por ciento de sufragios otorgado a las fuerzas políticas que apoyan otras alternativas.

Tampoco está claro que la mayoría de escaños que correspondió a las fuerzas secesionistas sea un argumento definitivo a favor de la independencia. En efecto, dicho número de escaños es consecuencia del número de votos, pero también resultado de la manera en que actúan los distintos elementos del sistema electoral. En el caso de Cataluña, la distribución de escaños entre las provincias favorece a las menos habitadas, donde las fuerzas independentistas tienen más arraigo.

Aunque se prescindiera de las consideraciones anteriores y se interpretara que la voluntad de los electores es favorable a la independencia, el peso alcanzado por esta opción queda lejos de la mayoría clara —en respuesta a una pregunta clara—, exigida por la Corte Suprema de Canadá en su famosa decisión de 1988⁵. Recordemos como este requisito forma ya parte del patrimonio constitucional común en materia de secesión.

Antes de terminar este asunto, es preciso hacer alguna mención a un tema que precisaría una reflexión más detallada de la que puede llevarse a cabo en esta intervención. Me refiero a la manera en que la organización de nuestro país en Comunidades Autónomas ha influido en la estructura de los partidos políticos.

No creo exagerado afirmar que, en primer lugar, ha servido para reforzar a los partidos de corte nacionalista o regionalista.

Es frecuente atribuir este robustecimiento a la manera en que se elige el Congreso de los Diputados, en virtud de la cual algunas de dichas fuerzas políti-

⁵ Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>, par. 93.

cas han alcanzado la suficiente representación como para actuar como fuerzas bisagras en caso de mayorías relativas de los partidos nacionales.

Ahora bien, sin despreciar este extremo, convendría tener en cuenta otras posibles causas. La primera de ellas es la plataforma que ofrecen las instituciones de las Comunidades Autónomas para el partido político en el poder.

Cuando una fuerza política (sea nacionalista o no) controla el ejecutivo y el legislativo, cuenta con potentes instrumentos para difundir su ideario. En nuestro país, este factor puede haberse potenciado, además, por el control que los partidos gobernantes tienen sobre los medios de comunicación y por sistemas poco eficaces de control económico-financiero, asuntos a los que luego haré referencia.

Hay otros factores que juegan específicamente a favor de los partidos que sólo tienen implantación en una parte del territorio nacional. Estos, cuando están en el poder, pueden reivindicar como éxitos propios los buenos resultados alcanzados en su gestión y culpabilizar de sus fracasos al Gobierno nacional. El discurso reivindicativo, basado en supuestas discriminaciones con respecto a otras zonas de España en asuntos tales como financiación o infraestructuras, suele generar adhesiones en la opinión pública.

En cualquier circunstancia, esto es, también desde la oposición, el hecho de tener implantación en un solo territorio permite a esas formaciones tener mayor coherencia ideológica que las fuerzas de ámbito nacional. Así, no tienen que compaginar la defensa de los intereses de su territorio con los intereses generales como, sin embargo, deben de hacer las fuerzas de ámbito nacional. En este último supuesto, determinadas decisiones tomadas desde Madrid pueden perjudicar a la implantación del partido en una determinada Comunidad Autónoma.

La incidencia de la descentralización política sobre la consolidación de fuerzas nacionalistas o independentistas no es un fenómeno que, por lo demás, esté afectando sólo a nuestro país. Algo similar ha sucedido en Italia donde la aparición y consolidación de la *Lega del Nord* coincidió con el desarrollo de la regionalización. Creo que es también indiscutible en el Reino Unido, donde el *Scottish National Party* se hizo fuerte sobre todo a partir de la devolución de poderes a dicha zona del país.

IV. PLURALISMO, ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y PREDOMINIO DE LOS EJECUTIVOS

Otro de los factores que limita el pluralismo afecta casi por igual a las Comunidades Autónomas y al Estado. Me refiero a la progresiva pérdida de centralidad de las asambleas legislativas, que ha corrido en paralelo al refuerzo experimentado por el poder ejecutivo. En gran medida, esta situación tiene su origen en el parlamentarismo racionalizado que inspiró las relaciones gobierno-parlamento diseñadas en la Constitución y que fue acogido, con posterioridad, en los

Estatutos de Autonomía. En esa etapa, la preocupación prioritaria era asegurar la estabilidad política, objetivo que se quiso alcanzar reforzando el poder normativo y la estabilidad del ejecutivo.

El limitado papel de las asambleas al que acabo de hacer referencia obedece, en gran medida, a una visión crítica del parlamento, en virtud de la cual se considera que las asambleas son entidades casi superfluas, por ser poco resolutivas y eficientes y por estar dominadas por el enfrentamiento entre fuerzas políticas de distinto signo.

Lo cierto es que la visión de democracia a la que obedecen estos planteamientos es preocupante, porque olvida que los parlamentos son los únicos órganos de composición plural, en los que no sólo está representada la mayoría, sino que constituye la plataforma natural para que la oposición ejerza su función de control y de crítica hacia el gobierno.

Las limitaciones al pluralismo arrancan, en muchos casos, de unos reglamentos parlamentarios que priman de manera injustificada a las mayorías, en detrimento de la minoría. Es verdad que, en un sistema democrático, la mayoría tiene la decisión, especialmente en el procedimiento legislativo. No debería suceder lo mismo, sin embargo, con los instrumentos de control. Recordemos que las formas ordinarias de fiscalización (como son las preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación) constituyen precisamente medios a través de los cuales la minoría controla a un ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mayoría de la cámara.

La tramitación de la declaración soberanista ha puesto de manifiesto un problema que es, todavía, más grave. En efecto, durante la tramitación parlamentaria de dicha propuesta, se han desatendido algunos de los requisitos establecidos en el propio Reglamento del Parlament.

Recordemos que, en virtud de la decisión mayoritaria de la Mesa de la Cámara, la proposición se llevó al Pleno antes de que acabara el plazo para que una de las fuerzas políticas que componen la Asamblea se constituyera como grupo parlamentario, por lo que no pudo estar presente en la Junta de Portavoces.

Esta decisión de la Mesa del Parlament provocó la interposición de tres recursos de amparo en los que se invocan, entre otros defectos, la violación del derecho a acceder a los cargos públicos reconocido en el artículo 23.2 CE. Para los recurrentes, la reunión de la Junta de Portavoces se llevó a cabo en unas condiciones que cercenan la facultad de los parlamentarios a participar en los asuntos públicos sin perturbaciones ilegítimas.

Es verdad que el Tribunal Constitucional no acordó, entonces, la suspensión de la decisión de la Mesa del Parlament de tramitar la iniciativa⁶. Pero esta es una decisión de naturaleza procesal, que no entra a decidir si, efectivamente, los derechos de las minorías resultaron infringidos.

⁶ ATC 189/2015 y 190/2015.

Antes señalaba que, en todas las Comunidades Autónomas, el deterioro del parlamento ha corrido en paralelo con un refuerzo del poder ejecutivo que, hasta las últimas elecciones autonómicas, respondía sólo al color político de la mayoría. No puedo entrar a analizar los factores que han propiciado este predominio, asuntos tales como el reconocimiento al gobierno de la facultad de la capacidad de disolver anticipadamente las asambleas y de dictar decretos leyes. No parece que ninguna de estas medidas tenga otro sentido que consolidar una institución que, de generar algún problema, consiste en el exceso de poder que ostenta.

Como consecuencia de estos y otros factores se ha producido una deriva presidencialista que también ha estado presente en la crisis catalana.

El hecho de que el presidente sea «barón» del partido garantiza su hegemonía sobre el aparato de su propia fuerza política. Si a esto sumamos que protagonizan la función de dirección política y que, salvo algunas excepciones⁷, no hay límites a la reelección, el resultado evidente es que dichos cargos concentran dosis muy intensas de poder.

Este nuevo «cesarismo» se incrementa, además, cuando se combina con la facultad de convocar consultas populares. En estas circunstancias, la articulación entre ejecutivos fuertes e instituciones de democracia directa lleva, como hemos visto, a resultados plebiscitarios, con apelaciones directas por parte del líder hacia la mayoría. En situaciones como estas, las minorías y el pluralismo salen muy mal parados.

La ausencia de pluralismo no sólo se refleja en las instituciones de las Comunidades Autónomas, sino que ha generado, en algunos casos, fenómenos de clientelismo a los que no son completamente ajenos los medios de comunicación.

La permanencia de las fuerzas políticas en las instituciones ha permitido crear redes de influencia destinadas a la conservación del poder. Estos vínculos actúan dentro del sector público, donde se prima la lealtad ideológica y personal sobre la competencia profesional, a la hora de decidir sobre temas tales como nombramientos o ascensos.

Pero afectan también a la esfera de la sociedad, influyendo en asuntos tales como la concesión de subvenciones y licencias o la adjudicación de contratos públicos. Casos recientes han puesto de manifiesto como este tejido clientelar constituyen el sustrato sobre el que se asienta la mayor parte de los casos de corrupción que afectan a nuestro país.

Las limitaciones al pluralismo afectan, también, a los medios de comunicación. A los privados, mediante ayudas y formas de publicidad institucional que benefician más a quienes son afines que a aquellos que mantienen una línea independiente. A los públicos porque, sobre todo algunas televisiones, distan de ser instrumentos de información al servicio de los ciudadanos para actuar como plataformas de propaganda de quienes ostentan el poder.

7 Excepto en Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia, en el momento de escribir estas páginas.

V. LA NECESARIA REFORMA DE UN ESTADO CON ESCASA CAPACIDAD INTEGRADORA

En páginas anteriores se ha pasado revista a algunos de las limitaciones al pluralismo que tienen su origen en la forma de gobierno asumida por nuestras Comunidades Autónomas, problemas que se han agravado por la situación política que experimenta Cataluña.

Ahora bien, el análisis sería insuficiente si nouviésemos en cuenta otro tipo de limitaciones que afectan al Estado central.

Para entender correctamente el problema hay que remontarse a 1978 y recordar que, en el momento en que fue elaborada la Constitución, el Estado de las Autonomías se encontraba todavía en fase de construcción. Ni estaba claro que todas las Comunidades Autónomas fueran a constituirse en nacionalidades o regiones, ni el tipo de atribuciones que, finalmente, fueran a corresponderles. Esta situación de indeterminación explica que la Constitución configurara las instituciones estatales de manera no muy distinta a la que estas adoptan en otros Estados democráticos, pero centralizados. Un ejemplo paradigmático, por bien conocido, de este problema es el Senado, definido en el artículo 69.1 de la Constitución como cámara de representación territorial, pero elegido y estructurado como cámara de segunda lectura.

Las limitaciones que se acaban de exponer restringen la capacidad integradora que, en toda organización territorial compleja, debe tener la entidad central. Son, también, límites al pluralismo, porque restringen la posibilidad de que las Comunidades Autónomas influyan en los procesos de toma de decisiones estatales, poniendo frenos a posibles excesos de autoridad. Es cierto que el Tribunal Constitucional puede actuar para asegurar que el Estado no invada las competencias de las nacionalidades y regiones. Pero, en un Estado federal, ni todas las controversias entre las partes versan sobre competencias ni han de merecer, en todo caso, una respuesta jurídica. Las garantías del federalismo han de ser, también, políticas.

La estructura y las reglas de funcionamiento del Estado necesitan, pues, una profunda reforma. Es cierto que algunos de los problemas antes señalados podrían resolverse con modificaciones de índole legislativa. Pero, en otros casos, sería precisa la modificación de la Norma fundamental.

En torno a la reforma de la Constitución hay dos posibles caminos que no tienen por qué ser excluyentes entre sí.

La primera de las alternativas es encontrar un nuevo encaje para Cataluña, estableciendo nuevas disposiciones que recojan las reivindicaciones identitarias y financieras expresadas por amplios sectores de dicho territorio. Acerca de este asunto, quisiera sólo señalar que el federalismo no siempre exige igualdad. Hay países (como Italia o el Reino Unido), que reconocen tratamientos diferenciados para los territorios que la componen. En nuestro país, la diversidad caracterizó la

primera etapa de construcción del Estado de las Autonomías y sigue estando presente en diferentes competencias, como son la lengua o la policía autonómica.

Los límites a un tratamiento diferenciado no provienen, pues, de la idea federal, que lejos de restringir, refuerza la pluralidad. Las restricciones a un federalismo desigual arrancan, sin embargo, del principio de igualdad inherente al Estado Social y Democrático de Derecho. Ahora bien, este principio, tal y como aparece enunciado en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales europeos y en las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tampoco impide la diferencia, sino sólo la discriminación. Sólo habría que descartar, pues, regímenes jurídicos territoriales que constituyeran privilegios no razonables.

La otra vía a la que hacía referencia es modificar las disposiciones constitucionales que regulan la estructura y el funcionamiento de las instituciones centrales. No es momento de insistir sobre los defectos de que adolecen, ni de volver a reiterar las múltiples demandas que exigen abordar esas limitaciones. Desde hace décadas, muchos sectores doctrinales y fuerzas políticas con sólida implantación han propuesto modificar nuestra Constitución para establecer más y mejores nexos de conexión entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además de reformar el Senado, falta, en nuestra norma fundamental, proclamar el principio de lealtad federal, hacer frente a la limitación que la integración europea ha supuesto sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, articular las relaciones de colaboración entre estas últimas y el poder central y perfeccionar la estructura de algunos órganos (como el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional) para dejar claro que no son instituciones del Estado, sino del orden total creado por la Constitución. Y estos son sólo algunos ejemplos de las reformas que sería preciso emprender.

No estoy muy segura de que, de haber abordado en su momento estas reformas, los problemas con Cataluña se habrían evitado. Vaya por delante que, llegados a este punto, no creo que estas mejoras puedan satisfacer las pretensiones de los independentistas, porque cualquier federalismo, sea de integración o de devolución, tiene como finalidad asentar, sobre bases más sólidas, la unidad. Y este es precisamente este valor el que los partidarios de la secesión ponen en cuestión.

La reforma de nuestra organización territorial puede servir, sin embargo, para reforzar su legitimidad democrática. De esta manera, quizá sea posible atraer al federalismo a muchos de quienes, en los últimos tiempos, han acabado por darle la espalda.

TITLE: *Catalonia, federalism and pluralism*

ABSTRACT: *Federalism has been closely linked to the need of ensuring political and social pluralism since its origins in the Philadelphia Convention. This paper analyzes the limitations that this relationship has undergone in the independence process that has begun in Catalonia. The idea of nation invoked by the supporters of the independence, the plebiscitarian interpretation of the elections of 27 September 2015, and the*

passing of the declaration of sovereignty in the Catalanian Parliament weaken the plurality that characterizes federal States. The paper also examines these events in a broader context, that is, taking into account the form of government that has been implemented in our Autonomous Communities, and the way in which the institutions of the central State are set up. In the Autonomous Communities, the relationship between government and parliament has become unbalanced in favor of the executive. It leads to a predominance of the president that benefits the majority to the detriment of the rights of minorities. In the case of the State, it is indispensable to undertake a deep reform of the Constitution and inferior laws, in order to increase the inclusiveness of the central power and to give a proper answer to those Catalanian claims that are compatible with the social and democratic State of Law.

RESUMEN: *Históricamente, el federalismo nace en Estados Unidos estrechamente ligado a la necesidad de garantizar el pluralismo político y social. El texto analiza las quiebras que esta relación está experimentando en el proceso soberanista que ha comenzado en Cataluña. La idea de nación invocada por los sectores independentistas, la lectura plebiscitaria de las elecciones de 27 de septiembre de 2015 y la tramitación parlamentaria de la declaración de independencia debilitan la pluralidad que caracteriza a las organizaciones territoriales compuestas. Ahora bien, estos acontecimientos tienen que ser analizados también en un contexto más amplio, esto es, teniendo en cuenta la forma de gobierno que se ha implantado en nuestras Comunidades Autónomas y la manera en que se configuran las instituciones del Estado central. En las primeras, la relación entre el gobierno y el parlamento se ha desequilibrado en favor de los ejecutivos, propiciando un predominio del presidente que premia a las mayorías en perjuicio de los derechos de las minorías. En el caso del Estado, es preciso acometer una reforma profunda de la Constitución y de normas infra constitucionales, con el objetivo de incrementar la capacidad integradora de la entidad central y dar respuesta a algunas de las reivindicaciones que, originarias de Cataluña, son compatibles con los presupuestos del federalismo en un Estados sociales y democrático de Derecho.*

KEY WORDS: *Federalism. Pluralism. Nation. Catalonia.*

PALABRAS CLAVE: *Federalismo. Pluralismo. Nación. Cataluña.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27.12.2015

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.01.2016