

LA MODERADA OPCIÓN FEDERAL: 8 TESIS Y 1 PROPUESTA FINAL¹

Antonio Arroyo Gil
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

La puesta en marcha de la mesa de diálogo entre el Gobierno de España y el *Govern de la Generalitat de Catalunya* se presenta como una oportunidad para explorar posibles salidas a un conflicto territorial que se prolonga ya desde hace demasiado tiempo. Desde esa perspectiva, hay que otorgar un voto de confianza a los interlocutores de una y otra parte. En la medida en que se trata de un encuentro bilateral, cabe entender que los posibles acuerdos que allí se alcancen afectarán, primordialmente, a cuestiones de esta naturaleza, pues de llegar a otros que comprometieran al conjunto del Estado y de las Comunidades autónomas, el foro adecuado para hacerlo no sería ese, sino otro de alcance multilateral.

Hecha esta primera precisión, de puro sentido común, por otra parte, me parece que en el tratamiento de la cuestión territorial, entre otras muchas, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones primordiales, que presentaré a modo de ocho sencillas y sucintas tesis que concluirán en una igualmente elemental propuesta final. Son las siguientes:

1. Como es de sobra conocido, la Constitución española de 1978 no establece un modelo acabado de organización territorial del Estado, pero sí posibilita, e, incluso, podríamos decir que “anima” a la puesta en marcha de un proceso de descentralización del poder público. Sin perjuicio de su apertura e indeterminación, la Constitución también prevé la existencia de ciertos principios y reglas, de clara inspiración federal (principios de unidad, autonomía y solidaridad; competencias exclusivas

¹ Resumen de ponencia de su intervención en el Debate "La moderada opción federal", celebrada el día 15 de septiembre de 2021. El presente texto se corresponde, en buena medida, con el contenido de mi intervención, el pasado 15 de septiembre de 2021, en el Debate "La moderada opción federal", organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad, y en el que también participaron Alberto López Basaguren y Adoración Galera Victoria, bajo la moderación de José Tudela Aranda.

del Estado; etc.), que, en todo caso, se han de observar en ese proceso de descentralización territorial; un proceso que se llevó a cabo con extraordinaria celeridad y profundidad, fundamentalmente, a través de la aprobación de los Estatutos de autonomía y de la legislación estatal de transferencia y delegación, sin olvidar la intervención del Tribunal Constitucional, que, sobre todo en la primera etapa de desarrollo del llamado Estado Autonómico, contribuyó decisivamente a impulsarlo y clarificarlo. Esas disposiciones, por ser constitucionales, definen el marco de lo posible tanto para los estatuyentes, como para los legisladores estatal y autonómicos, de modo que las mismas únicamente se podrán alterar o modificar a través del correspondiente procedimiento de reforma constitucional (y no por otras vías que bien podríamos calificar de fraude constitucional).

2. Ese proceso descentralizador que la Constitución posibilita y “anima” no responde a un “capricho” del Constituyente, sino que, por el contrario, representa una meditada y ponderada respuesta a unas viejas demandas de autonomía política, provenientes, fundamentalmente, de los nacionalismos catalán y vasco, que no se podían postergar más. Es de ese modo cómo, durante el período de la llamada Transición, los procesos de democratización y de descentralización del Estado quedan estrechamente vinculados en nuestro país; vinculación que hoy en día, aunque persiste en parte de las fuerzas políticas y de la sociedad, no es tan indiscutible e indiscutida, sin embargo. Como es lógico, las pretensiones recentralizadoras del Estado no pueden ser consideradas antidemocráticas, pues hay Estados unitarios con acreditadas credenciales democráticas (Francia es, quizás, el ejemplo más paradigmático). No obstante, conviene no perder de vista que dicho intento recentralizador, de materializarse, con toda probabilidad generará tensiones políticas y sociales (división, en definitiva) de muy difícil gestión (particularmente, en Cataluña y el País Vasco).
3. Más allá de ese debate, que apunta hacia una de las facetas principales del ordenamiento jurídico constitucional de un Estado, la de la armónica integración en el todo de las diversas partes que lo componen, tampoco se puede ignorar que la descentralización del poder público puede defenderse desde otra perspectiva: apelando a la división del poder,

- como mejor forma de garantizar su control, así como a la eficacia y la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, esto es, en el terreno de la organización. A este último respecto, creo que el Estado Autonómico ha ofrecido unos rendimientos en términos de desarrollo y reequilibrio territorial que, sin ser perfectos, no se pueden menospreciar.
4. En efecto, aun con los problemas que aquejan a cualquier forma de organización estatal, podemos afirmar que durante largos 30 años, el Estado Autonómico español funcionó de manera adecuada, tanto en términos de organización (o eficacia) como de integración (o cohesión). Sin embargo, en los últimos lustros se han puesto de relieve serias “averías” (en términos de insuficiencias, carencias o deficiencias) que afectan no solo a piezas estatutaria o legislativamente reparables, sino también a otras de carácter más estructural o constitucional. La crisis que se desencadenó con la insuficientemente consensuada reforma total del *Estatut de Catalunya* en 2006, seguida de la STC 31/2010, que, en buena medida, se utilizó como excusa por el nacionalismo catalán para precipitar un grave desafío independentista (que tuvo que ser atajado mediante la puesta en práctica, por vez primera, del mecanismo de ejecución estatal previsto en el art. 155 CE), son, sin duda, la mejor prueba de esa crisis territorial. Una crisis que pese a poner en cuestión la capacidad de integración y organización de la Constitución, lo que aconsejaría su reforma en aquellos aspectos concretos que pudiéramos identificar, no creo, sin embargo, que pueda ser caracterizada como crisis constitucional, en la medida en que los cimientos sobre los que se asienta nuestra Ley Fundamental (Democracia, Estado de Derecho, reconocimiento y garantía de amplios derechos fundamentales, unidad del Estado y autonomía de los territorios que lo componen, etc.) siguen siendo sólidos y válidos.
 5. Aunque la crisis territorial, y, más en concreto, la llamada cuestión catalana ocupe el grueso de nuestras reflexiones y desvelos, la misma no puede ser escindida de otras graves crisis que han venido, en alguna medida, a influenciar la relevancia o alcance de aquella. Me refiero, claro está, a la grave crisis económico-financiera internacional, que se prolongó desde 2007/2008 hasta hace poco tiempo, y que repercutió tan severamente en nuestro país, en términos de pérdida de empleo y de

crecimiento de la desigualdad, y la ulterior y aun presente crisis sanitaria motivada por la epidemia mundial de Covid-19. Pese a no resultar fácil medir el grado de incidencia de estas dos crisis, de alcance internacional, en el agravamiento de nuestra particular crisis territorial, me parece que tampoco se puede desconocer su relevancia. De igual modo que tampoco se puede desconocer la incidencia que tuvo la crisis política y organizativa, motivada por graves casos de corrupción, que aquejó al principal partido nacionalista catalán (CiU), lo que le llevó a una huida hacia adelante, abandonando su tradicional pragmatismo catalanista, y que acabó desembocando finalmente en su descomposición. Superadas estas crisis, y sin perjuicio de los terribles destrozos que las mismas han dejado en términos económicos, sociales, políticos y, sobre todo, humanos, es previsible que se produzca también una rebaja de la tensión territorial en nuestro país. De hecho, me parece que estamos empezando a vislumbrarlo, siquiera sea muy vagamente aún.

6. La cuestión catalana, resulta evidente, es la que más nos preocupa, pues dadas sus dimensiones es capaz de provocar una seria inestabilidad política en el conjunto del país. Es, por tanto, una cuestión que no se puede ignorar más, o postergar, sino que hay que afrontarla, aunque no siempre tenga por qué ser de frente. Con ello quiero decir dos cosas. La primera: que no conviene sobredimensionar el alcance de una crisis política y social, hasta el punto de convertirla en un conflicto entre dos sujetos políticos perfectamente diferenciados: España y Cataluña; fundamentalmente, porque esos sujetos políticos no son parangonables. Es la diferencia, insalvable en términos jurídico-constitucionales, entre soberanía y autonomía. Y la segunda razón es también muy importante, porque entronca con una realidad que, interesadamente, se quiere ocultar: antes que un conflicto político entre España y Cataluña, lo que existe es un conflicto político e, incluso, social, dentro de la propia Cataluña. Esta es una clave que no se puede ignorar para afrontar la posible solución de la cuestión catalana.
7. Sin perjuicio de lo anterior, creo que tampoco es inteligente, desde un punto de vista político, tratar la cuestión catalana como si fuese la cuestión territorial española. Esta es mucho más amplia, y cualquier

salida que se ofrezca a Cataluña debe de ser una salida política y socialmente aceptable para el resto de España. Por eso me parece preferible que, sin ignorar, insisto, la seriedad y las peculiaridades de la cuestión catalana, se afronte el problema territorial con una perspectiva más amplia, esto es, ofreciendo alternativas que tengan en cuenta las demandas e intereses que se defienden desde el sector nacionalista catalán (con el *Govern* a su cabeza), sin descuidar las preocupaciones e intereses, igualmente legítimos, del resto de Comunidades autónomas (incluidos, por supuesto, los de aquella parte de la política y la sociedad catalanas que no comulgan con los postulados nacionalistas).

8. En directa relación con la tesis anterior, se plantea el debate en torno a una posible solución diferenciada para Cataluña y el País Vasco, y, en su caso, Galicia, dadas sus singularidades, en relación con el resto de Comunidades autónomas, en sintonía con la teoría del llamado “federalismo asimétrico”, que tuviese su reflejo en una reforma constitucional. Creo que ese es un modo erróneo de plantear el problema, pues parte del desconocimiento de que nuestra Constitución ya reconoce ciertas asimetrías, con reflejo competencial, que derivan de hechos diferenciales objetivos (idioma propio, derecho civil propio, foralidad, los llamados derechos históricos, la insularidad, etc.). A mi juicio, cualquier intento de reconocer nuevas asimetrías que no entronquen con hechos asimismo objetivos, sino que deriven de una supuesta mayor o menor voluntad de autogobierno, está abocado a generar graves tensiones territoriales, y, por eso mismo, al fracaso. La clave está, me parece, en poner el acento no tanto en las nuevas asimetrías de origen (las que pueda crear *ex novo* el reformador de la Constitución), como en las posibles asimetrías que se pueden derivar de un ejercicio diferenciado de las propias competencias.

La **propuesta final** que se hace tiene precisamente que ver con esto último: con la necesidad de consensuar entre las principales fuerzas políticas, de ámbito estatal y autonómico, unas reformas de alcance estatutario y constitucional que clarifiquen dicho reparto competencial y que afecten también a otras cuestiones, de carácter institucional, financiero e, incluso, simbólico, necesitadas de reforma. El proceso para acometer dichas reformas, de modo

similar a como se hizo durante la Transición, pasaría por fijar unos objetivos finales, previa identificación de los problemas concretos realmente existentes y de su posible solución. En la determinación de esos objetivos y en la solución de los problemas concretos (de carácter competencial, institucional, financiero y simbólico) se deberían tener muy en cuenta las enseñanzas del federalismo comparado, pues tengo la convicción de que la “evolución -por decirlo así-natural” de nuestro Estado autonómico es esa: la constante perfección de sus herramientas jurídicas y políticas en un sentido federal.

Frente a esta moderada opción federal, creo que las demás alternativas (recentralizadora o, en su caso, confederal) no harían más que profundizar en un radicalismo y frentismo político (e, incluso, puede que social) del que este país está ya saturado. Hay, por tanto, que reivindicar la política del consenso y la moderación, lo que exige, como condición previa, una predisposición al diálogo y a la renuncia de determinadas posiciones maximalistas, desde la convicción de que, a veces, tan solo renunciando a lo que supuestamente es lo mejor para uno se puede conseguir lo que indudablemente es lo mejor para todos.