

NACIÓN DE NACIONES Y FEDERALISMO

RAMÓN MÁIZ

CLAVES DE RAZÓN PRÁCTICA. NÚMERO 157. NOVIEMBRE 2005

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha inscrito en el orden del día político, más allá de sus eventuales aciertos o desaciertos estratégicos y jurídicos, la cuestión sustantiva e inaplazable de las posibilidades y los límites del desarrollo del Estado de las autonomías. Así, la auto comprensión nacional de la comunidad autónoma, la extensión y el blindaje de las competencias exclusivas de su autogobierno, el modelo de financiación que se diseña, etcétera, constituyen temas pertinentes y decisivos para todas las comunidades implicadas en este escenario multilateral, que merecen ser abordados con –al menos- el mismo rigor técnico y nivel de discusión plural con que han sido formulados.

El objetivo de las páginas que siguen es, sin embargo, bastante más modesto, pues pretenden plantear tan sólo una cuestión preliminar pero que no puede ser hurtada por más tiempo: el horizonte teórico normativo que debe enmarcar la discusión. Porque desde dónde se realice la lectura, esto es, desde qué principios interpretativos, interroguemos al Estatuto de Cataluña, dependerán decisivamente los criterios rectores de su evaluación, así como la valoración final que nos merezca. Y esta perspectiva, este canon, no puede darse simplemente por supuesto, sino que debe explicitarse y someterse también al juicio público del mejor argumento. Ninguna falacia naturalista puede, confundiendo el “es” y el “debe”, economizar la deliberación y la decisión política sobre el modelo de Estado y de nación española, que, porque a todos afecta, en democracia a todos compete.

Ahora bien, la trayectoria del actual Estado español de las autonomías se caracterizó, desde sus comienzos en la Constitución de 1978, como es sabido, tanto por la indeterminación del modelo institucional que se introducía, como por el carácter procesal y dinámico del sistema, que otorgaba un gran protagonismo a los actores políticos (gobiernos central y autonómicos, partidos políticos) en su progresiva concreción. Así, se dejaba a la iniciativa de las fuerzas políticas de cada comunidad autónoma (CC.AA) y a las negociaciones con el Gobierno central, los ritmos y niveles competenciales de cada autogobierno específico.

Sin duda, en esa apertura e indeterminación iniciales, en la *autonomía* concebida como principio dispositivo y la subsiguiente hermenéutica de la indefinición, residió parte del innegable éxito de la fórmula que permitió desbloquear un problema histórico y reforzar (mediante dos procesos diferenciados: la *descentralización* territorial y la *acomodación* de nacionalidades y regiones) el proceso de democratización de España.

Sin embargo, con el paso del tiempo y el posterior desarrollo del Estado autonómico, esa inicial virtud de la indefinición pasó a convertirse en lastre e importante fuente de problemas, de tal suerte que las mismas razones originarias del éxito devinieron factores de sus limitaciones y disfuncionalidades presentes. La vaguedad, la falta de criterios normativos orientadores, vinieron a dar en coyunturalismo e inestabilidad, alimentando una dinámica bilateral entre comunidades autónomas (CC.AA) y gobierno central, en la que las estrategias de presión de las CC.AA y de resistencia del gobierno del Estado originarían múltiples conflictos y falta de cohesión entre las diferentes comunidades y niveles de gobierno. Al albur de las sucesivas correlaciones de fuerzas y escenarios electorales, de la disponibilidad o no de mayoría absoluta en el gobierno central, del

color del partido dominante en los gobiernos autonómicos, de los liderazgos en los diferentes ámbitos institucionales, etc., la fluctuación de las relaciones intergubernamentales y aun la parcial reversibilidad del modelo autonómico han pasado a constituir rasgos desestabilizadores del sistema.

La situación ha llegado a un punto en que resulta inaplazable, reteniendo en todo su valor lo conseguido hasta ahora, abordar una reforma que, a partir de la experiencia acumulada desde 1978 y atenta a los nuevos desafíos nacionales e internacionales que han surgido, forje un nuevo consenso básico en las reglas de juego para los próximos veinte años. Ahora bien, esto requiere, ante todo, abandonar la indefinición originaria, la mera dinámica evolutiva y funcionalista, y dotase de objetivos y metas claros, de instrumentos y conceptos adecuados. Urge, en pocas palabras, enfrentarse de modo explícito y con plena capacidad de decisión, a la realidad a la vez *federal y plurinacional* del Estado español. Para ello deben abordarse, a nuestro juicio, al menos tres debates y tareas: 1) diagnosticar los déficit más importantes del Estado de las autonomías en cuanto Estado federal; 2) concretar las soluciones federales más idóneas para subsanar sus más importantes carencias; y 3) poner a punto una nueva formulación plurinacional de la nación española, en el terreno del discurso, las estrategias, el liderazgo y la cultura política.

Déficit federales del Estado (federal) de las autonomías

Lo primero que debe subrayarse es que el Estado español de las autonomías, desde su indeterminación inicial, fue dando paso, a través de conflictos y tensiones varios, a un Estado sustantivamente *federal*. Así, reúne la mayoría de los elementos estructurales que en política comparada caracterizan a este tipo de Estados; a saber:

división de competencias constitucional y estatutariamente garantizadas; estatutos de autonomía integrados en el bloque constitucional y superiores formalmente a ley ordinaria; poder propio legislativo y amplísima capacidad de implementar políticas públicas propias; resolución por el Tribunal Constitucional de los conflictos entre el gobierno central y los autonómicos; elecciones no concurrentes que permiten configurar mayorías a agencias diferenciadas; presencia de muchas unidades federadas que garantizan estabilidad y multilateralidad al sistema, etc., etc.

Todo ello ha permitido la configuración de muy sólidos niveles de autogobierno en las CC.AA, de hecho muy por encima de la mayoría de las federaciones contemporáneas. Pero ha mostrado al mismo tiempo, cuando menos, tres problemas de relieve para el funcionamiento coherente y una dinámica estable del Estado autonómico:

- a) Tensiones y conflictividad crecientes en torno a trasposos de competencias pendientes y, sobre todo, en el ejercicio de la potestad legislativa autonómica. Especialmente negativa ha sido, en este último sentido, la interpretación extensiva de títulos competenciales del Estado que, mediante leyes orgánicas, competencias de contenido económico o la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, han invalidado reiteradamente el ámbito de competencias exclusivas de las CC.AA, perjudicando la capacidad de éstas para fijar políticas propias en algunos ámbitos.

Por otra parte, la superposición de la legislación autonómica al derecho estatal, sin que las leyes autonómicas deroguen a este último –el cual, incluso en competencias exclusivas de las CC.AA sigue siendo derecho válido aunque no aplicable- deteriora la

autonomía legislativa, mediante la presencia de un derecho estatal subyacente y paralelo, que ampara la indirecta atribución de competencias legislativas al Estado en contra de lo establecido en los Estatutos.

Asimismo, el uso extensivo del concepto de lo "básico" en las competencias concurrentes, derivada de que su determinación se realiza unilateralmente en el Parlamento central, se ha traducido en una generalizada tendencia a la extralimitación de las Cortes, invadiendo aspectos de desarrollo y concreción que corresponden a la autonomía legislativa de las CC.AA.

- b) La progresiva consolidación política y legislativa de la Unión Europea (UE) ocasionaría, asimismo, importantes disfuncionalidades en la relación entre los gobiernos autonómicos y el central. Así, por ejemplo, las CC.AA pudieron comprobar con frecuencia cómo en materias de su competencia exclusiva, afectadas por decisiones europeas, el único interlocutor ante la UE era el gobierno central, que negociaba unilateralmente, muchas veces con resultados más que discutibles. Asimismo las CC.AA se verían crecientemente abocadas a implementar políticas y directrices de la UE sin poder expresar sus intereses en el curso de su elaboración, ante la inexistencia de canales estables de representación.

- c) Pero al mismo tiempo, una carencia especialmente notoria del Estado de las autonomías ha sido la práctica ausencia de mecanismos de participación de las CC.AA en el gobierno del Estado, dimensión ésta clave de un Estado federal. En este orden de cosas, el Senado no cumplió, como es comúnmente admitido porque no podía cumplir dadas su estructura y funciones, el cometido de cámara territorial, de ámbito multilateral de discusión

y participación de las CC.AA. Asimismo, el funcionamiento de las conferencias sectoriales ha dejado mucho que desear en la mayoría de los ámbitos. Por lo demás, la ausencia de convenios y acuerdos de colaboración entre comunidades para cooperar en políticas públicas ha sido llamativa.

Este déficit estructural de ámbitos multilaterales de negociación en las relaciones intergubernamentales incentivó una dinámica en exceso bilateral de presión/resistencia entre Gobierno y las Comunidades Autónomas, generó una progresiva sustitución de los gobiernos por los partidos, así como una instrumentalización desigual y estratégica de las competencias, traspasos y recursos en juego, a costa de la equidad, publicidad y capacidad de previsión formal en la toma de decisiones.

Estas deficiencias institucionales –y debemos insistir en ello: deficiencias tanto en lo que atañe a la autonomía legislativa de las CC.AA, en cuanto a la coordinación y cooperación entre éstas y el Estado –habida cuenta de que las instituciones condicionan decisivamente el comportamiento de los actores, generaron a su vez efectos varios sobre los partidos políticos. Ante todo, el mensaje emitido por la dinámica bilateral incentivó el refuerzo o la creación de partidos nacionalistas y regionalistas atentos a los intereses particulares, así como la autonomización de las organizaciones regionales de los partidos de ámbito estatal: Todo esto se tradujo en: 1) escalada en la demanda de recursos planteada de modo unilateral y desde el principio de “nivelación por arriba”, sin consideración sobre sus posibles problemas de gestión o sus efectos insolidarios en el conjunto del sistema; 2) una posición estratégicamente ambigua e instrumental de aceptación táctica del marco autonómico, ora descartando abiertamente desde el centro su reforma federal o

incluso erosionando los niveles de autonomía conseguidos, ora promoviendo desde las nacionalidades la impugnación del mismo de la mano de exigencias de soberanía, autodeterminación y/o arreglos confederales; 3) deslegitimación, en los respectivos escenarios autonómicos, de los partidos de ámbito estatal como portadores de intereses ajenos a la comunidad autónoma, por más que ello se concilie eventualmente con apoyo a gobiernos del mismo color en el nivel central.

Se produjo así una convergencia táctica en la *desfederalización* del sistema entre, por una parte, los gobiernos del PP y sus políticas de involución y cierre autonómico (negativa a la reforma constitucional y estatutaria, pero sobre todo: política legislativa central de sistemática extralimitación y erosión de las competencias exclusivas de las CC.AA); por otra, los temores de algunos líderes del PSOE a que la federalización derivara en merma de la solidaridad interterritorial y reforzara políticamente a los nacionalismos, y, en fin, las estrategias de los partidos nacionalistas que se nutrieron provechosamente de una favorable dinámica de conflicto bilateral nosotros / ellos, propio / ajeno. El resultado: las reglas de juego del sistema se vieron cuestionadas, no en busca de un nuevo consenso y equilibrio estable, sino de modo oportunista y unilateral al hilo de la correlación de fuerzas y la coyuntura. Si a ello añadimos la retroalimentación institucionalmente inducida por los mencionados déficit, entre un neonacionalismo español que recupera los viejos temores al desaguase de España y los nacionalismos subestatales invocando el soberanismo, y su negativo efecto sobre la cohesión interterritorial y la génesis de identidades superpuestas... la insoslayable urgencia de proceder, simultáneamente y de modo consensuado, a la profundización del autogobierno y al desarrollo de mecanismos de cogobierno se hace cada día más patente.

Soluciones (federales) para un Estado federal

Ahora bien, la corrección de los problemas que presenta el Estado de las Autonomías reclama hoy, a diferencia de hace veinte años, un *modelo normativo explícito* que provea de coherencia y lógica interna al modelo, oriente las reformas, fije objetivos y facilite un debate entre los diferentes actores en términos institucionales, concretos y unívocos. La necesidad de un horizonte político-institucional visible e internacionalmente contrastado y experimentado resulta tan importante para la posibilidad del debate entre los partidos cuanto para superar la extendida falacia de que la reforma del sistema autonómico no interesa a nadie, evidenciando las repercusiones concretas del autogobierno bien estructurado para la calidad de la democracia y el bienestar cotidiano de los ciudadanos.

De ahí la oportunidad de recuperar de una vez el horizonte *federal* como canon de interpretación y reforma de apostar, de modo racional y razonable, por un federalismo plurinacional como institucionalización de la España plural. No se puede seguir haciendo (o deshaciendo) federalismo sin decirlo, y mucho menos, sin saberlo. Es preciso lanzar un *impulso político federal* que, más allá del frío rigor de la técnica, se prolongue en la creación de una nueva cultura política federalista en España. La pertinencia de inscribir decididamente el federalismo en el orden del día se fundamenta en razones de peso:

- En primer lugar, el federalismo permite superar la interpretación del Estado desde el concepto de *soberanía*, esa imagen, de la que tanto cuesta desasirse y que remite a la necesaria existencia de un único centro monopolizador de poder político que gobierna a la entera sociedad. Por el contrario, el federalismo, apunta inequívocamente a un sistema de gobierno multinivel, integrado

por diversos ámbitos de decisión y control. Permite así superar la visión vertical, jerárquica, piramidal del Estado, reemplazándola por una versión *horizontal, competencial y en red* de ámbitos diversos y coordinador de ejercicio del poder político.

Por eso debe insistirse, frente a la interesada visión del federalismo como una deriva hacia la "balcanización" y el desmembramiento del Estado, heredera tanto de la imagen cantonalista que se remonta al siglo XIX cuando del centralismo endémico de buena parte del pensamiento español, que la federación consiste (a diferencia de la confederación) en el diseño institucional integrado, cohesionado y solidario de una *Unión, de un Estado de Estado*. Esto es, el federalismo implica *autogobierno* sustantivo y garantizado de las unidades federadas; pero requiere asimismo, y en no menor medida, *cogobierno*, gobierno compartido, implicación y participación de las unidades federadas en la voluntad política general de la federación. El federalismo articula de modo indisoluble la autonomía con la solidaridad, la diferencia con la cohesión, o dicho de otro modo, vuelve inseparables la *libertad* de las comunidades federadas con la *igualdad* interterritorial. De este modo, la lealtad a la federación y su correlato, el respeto al autogobierno de los Estados federados, no constituye sino una dimensión, decisiva, de la lealtad constitucional cimentadora del Estado social y democrático de derecho. De hecho, el federalismo plurinacional podría tener como divisa con más legitimidad que ningún otro sistema político: libertad, igualdad y fraternidad".

El Estado federal es, por definición, un *Estado constitucional sin soberano*, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en diversos ámbitos, así como limitados y sometidos a la Constitución y a los Estatutos y, bajo el principio de

competencia que sustituye al de *jerarquía*, no existe lugar para poder alguno, del Estado o de los estados federados, pretendidamente originario o ilimitado. El Estado federal añade a la división horizontal de poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo, una adicional división, *asimismo horizontal*, de poderes como Estado de estados. Esta última redundante en una democratizadora complejidad de escenarios de autogobierno y facilita la articulación de preferencias diferenciada y la riqueza política que supone la existencia de subsistemas de partidos portadores de las mismas. Permite incluso la manifestación de diversas intensidades en las preferencias, según los niveles de participación en las diferentes elecciones (generales, autonómicas y municipales). Faculta, en fin, la más amplia experimentación y mejor rendición de cuentas en las políticas públicas y diferentes soluciones institucionales a los problemas de igualdad y bienestar de la ciudadanía.

- En segundo lugar, el federalismo permite superar la tan auto evidente como insostenible ecuación: Estado = nación, reiterada tanto en el postulado de que cada Estado debe contener una sola nación cuanto de que toda Nación, por el de serlo, en lógica inexorable debe poseer un Estado propio e independiente. El federalismo plurinacional permite ensayar la acomodación no solo pacífica, como se dice banalmente, sino en rigor indispensable, por mutuamente beneficiosa y enriquecedora cultural, política y económicamente, de varias naciones en el seno de un mismo Estado, consensuando un multiplicador proyecto común de convivencia.

El federalismo plurinacional se convierte así en un posible lugar de encuentro que, sin aspirar a "resolver" o "acabar" con los nacionalismos del Estado o contra el Estado, pero aportando

siempre una perspectiva, muy contrastada empíricamente, de profundo autogobierno y voluntad de cogobierno, pueda proveer de un ámbito de negociación y pacto mucho más competitivo que cualesquiera otras alternativas (federalismo uninacional, confederación, secesión), de lejos más costosas, empobrecedoras, si no directamente inviables en el seno de la Unión Europea y un mundo crecientemente globalizado, en términos culturales, políticos, sociales y económicos).

El federalismo institucionaliza así, democráticamente, el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un *hecho* irremediable sino como un auténtico *valor* político-constitucional que, más que preservar como algo dado, hay que construir y perfilar entre todos. Pues el federalismo plurinacional no dosifica las identidades, no las sutura institucionalmente para volverlas cerradas y excluyentes, no aísla a las diferentes comunidades, en suma, *no* es un comunitarismo; sino que las concibe como procesos democráticos de participación, diversidad interna y deliberación, y las reorienta para que sean, sin erosionar su diferencia, compatibles y superpuestas. El federalismo implica un reconocimiento activo, pero siempre en una perspectiva de encuentro, de negociación y pacto (*foedus*), de complicación solidaria desde la diferencia. Por eso el federalismo resulta por completo ajeno a las identidades cerradas, cristalizadas de una vez por todas, pues su eje normativo no se reduce a un reconocimiento previo de base orgánica, cultural o histórica de sus unidades constitutivas sino que se edifica en torno a la decisión y compromiso político colectivos, democráticamente generados desde el pluralismo, la participación y la deliberación.

- En tercer lugar, el federalismo, deudor de la idea de pacto entre comunidades para la realización de un proyecto común, no es, no

puede ser una estructura cristalizada institucionalmente, de una vez y para siempre. Vinculada, como hemos visto, por definición a la idea de poder limitado, de Constitución, pero también de gobernanza multinivel, se configura como un *proceso* abierto de interacción entre actores e instituciones, que alcanza sucesivos estados de equilibrio ante las fortalezas y desafíos que plantean los cambiantes contextos internos y externos.

Y el elemento básico de la renegociación de los equilibrios y el común compromiso en que se fundamenta la federación es la *redistribución* de los recursos económicos, que permite a la vez el desarrollo del autogobierno y la cohesión y solidaridad entre las diferentes comunidades. Pues el federalismo, como antes se apuntaba, en cuanto Estado de estados contiene una dimensión capital de igualdad, una inquebrantable vocación igualitaria entre los territorios como fundamento del proyecto colectivo. La solidaridad interterritorial pero también, y en no menor medida, la corresponsabilización fiscal constituyen pilares básicos de su estructura y dinámica institucionales que poseen una dimensión *cooperativa* necesaria, aunque no exclusiva, pues el federalismo contiene siempre un momento de estimulante *competición* por el mejor servicio de los ciudadanos entre las diferentes unidades federadas. De este modo, el federalismo, debemos insistir en ello, en las antípodas de un eventual “desmantelamiento” del Estado, se integra como un refuerzo no solo de la libertad en su dimensión colectiva de autogobierno sino de igualdad social, la cohesión y la puesta a día del Estado de Bienestar frente a las políticas neoliberales y neoconservadoras. De ahí, el horizonte federal de la necesidad de convergencia de los sistemas de financiación, de la eliminación de cualquier asimetría económica heredada o de nueva creación y la urgencia de un pacto político en pro del control del

gasto, la vigilancia sobre el clientelismo, la corresponsabilidad fiscal y la equidad.

- En cuarto lugar, el federalismo se muestra especialmente idóneo como horizonte de reforma del Estado de las autonomías en cuanto sistema de gobernanza multinivel y del *principio de subsidiariedad*, tanto en el ámbito supraestatal como en el infraestatal. En efecto, por una parte, el federalismo, a diferencia de los nacionalismos del Estado o contra el Estado, es *municipalista* y lleva consigo por tradición histórica republicana un horizonte de refuerzo y potenciación democratizadora de los gobiernos locales. En la perspectiva multicéntrica que le es propia, y frente a un eventual neocentralismo autonómico, el nuevo municipalismo, y con él la apertura de canales innovadores de incorporación fiscal y política de la ciudadanía en sus ámbitos más inmediatos de participación y representación integran una dimensión capital del federalismo.

Por otra parte, el federalismo se presenta en estricta coherencia – frente a las interpretaciones intergubernamentalistas, deudoras del obsoleto principio de soberanía-, con el proyecto de construcción política democrática y no meramente económica de la UE como gobernanza multinivel. El europeísmo federalista aporta un aliento normativo más político y relacional, más parlamentario y constitucionalista y, sin duda, más cívico, para la solución del crónico déficit democrático y político-institucional en la construcción europea.

En relación de todo lo antedicho, la reforma de los estatutos y la Constitución española en un sentido abiertamente federal, a partir de la riquísima experiencia comparada disponible, aparece menos como

una panacea que como la vía más cabal y coherente, por su capacidad de reorientar y consolidar el sistema en sus dos dimensiones capitales: autogobierno y gobierno compartido. En lo que al primer aspecto atañe, esta relectura se traduciría, por una parte, en el pleno reconocimiento simbólico e identitario de las diferentes comunidades, en el refuerzo competencial mediante la sistematización y configuración de ámbitos de competencias exclusivas completos, así como el aseguramiento jurídico de las mismas frente a la erosión de las leyes orgánicas, leyes de bases y en general la existencia de un ordenamiento estatal supletorio y completo, que contradice la misma idea de autonomía política. Por otra parte, este impulso federal incentivaría la calidad democrática representativa (parlamentarización del sistema, responsabilidad y *accountability*: oficina presupuestaria, oficinas de evaluación de políticas públicas) y la corresponsabilidad fiscal (agencias tributarias autonómicas, descentralización fiscal); contribuiría a la eliminación de la administración dual y su reemplazo por una sola Administración ordinaria y procedería a la atribución de la competencia general de ejecución a las CC.AA; finalmente, supondría, el reforzamiento del Poder Judicial de las CC.AA tanto a efectos jurisdiccionales (última instancia) como de descentralización del gobierno de la judicatura.

En lo que el segundo aspecto se refiere, el impulso federal se traduciría, entre otros extremos, en la reforma del Senado como Cámara territorial (y orientaría por ejemplo, a partir de la experiencia compartida, la elección institucional a favor de una solución parlamentaria de segunda cámara federal, más que un modelo a lo *Bundersrat*, tributario en exceso de la excepción político-constitucional alemana: uninacionalismo, *kooperative foederalismus* y gobierno de consenso); en el refuerzo de los mecanismos de solidaridad y cohesión interterritorial; en la reformulación de las conferencias sectoriales que coordinen sin resabios centralistas la

maximización de los recursos disponibles; en la activación de los convenios entre comunidades; en la convocatoria de la conferencia de presidentes de las CCAA; pero asimismo en la creación de cauces participativos estables en la política europea (Comisión, Consejo de Ministros); en el desarrollo, en fin, de una sustantiva dimensión de política exterior autonómica, coordinada con el Estado, en la circunscripción autonómica única a efectos de elecciones europeas, etc.

Un concepto inclusivo (no nacionalista) de nación

Hemos apuntado hasta aquí, algunos de los problemas y eventuales remedios del Estado español de las autonomías y razonado a favor de su reforma en clave decididamente federal. Sin embargo, el carácter plurinacional de España requiere algo más que el impulso para que este *Estado* federal se formule institucionalmente en clave pluralista y no unitaria. Dicho brevemente: es preciso ir más allá de las indispensables reformas institucionales del Estado, para abordar sustantivamente la dimensión política de la *nación*. No resulta insuficiente el solo patriotismo constitucional, aun cuando se reformule en clave federal. Es preciso vérnoslas, además, explícitamente con la idea de nación española. Y España es un país plural, una realidad plurinacional. La deficiente y tardía construcción de la nación española ha aportado como resultado, y a despecho de siglos de centralismo, el abigarrado paisaje de "nación", "nacionalidades" y "regiones" que reconoce la Constitución de 1978.

Ahora bien, las naciones no son colectividades homogéneas cristalizadas en la historia sino, 1) *procesos políticos*, que dependen de variables culturales, institucionales, discursivas, estratégicas; y 2) producen siempre, en democracia, comunidades inevitablemente

plurales. Es preciso abordar, por tanto, no sólo el problema jurídico-constitucional estatal de las autonomías sino la cuestión política de España como nación plural. A estos efectos resulta imprescindible discutir, *también*, desde las exigencias normativas de la democracia, de cultura e historia, de mitos y símbolos compartidos, de las narrativas nacionalistas que proveen de sentido (siempre contestable y contestado) a una identidad colectiva nunca unánime, ni holística, en sus fracturas y coincidencias, en sus logros y sus fracasos, esperanzas y sufrimientos; y es preciso hablar, sobre todo, de la génesis política de una voluntad democrática de construir de consenso, desde el pluralismo, un futuro común de convivencia. Por eso debe abandonarse la dicotomía nacionalismo étnico / nacionalismo cívico: toda nación, con o sin Estado, es una síntesis específica, siempre contingente y contestada, de elementos culturales y políticos. Las naciones no son hechos sociales que se reconocen o no jurídicamente; son, decíamos, *procesos* complejos que alumbran espacios políticos *plurales* de convivencia y/o conflicto que se construyen por parte de todos, todos los días. Por eso es preciso abordar, explícitamente la construcción democrática de la nación española, en el mismo movimiento que alumbra, por cierto, los específicos procesos políticos, igualmente plurales, de construcción de las respectivas nacionalidades y regiones interiores. Una alternativa federal en contextos plurinacionales tiene que aportar una visión propia, esto es, *doblemente pluralista* (en el seno de la Nación española tanto como en cada una de las nacionalidades y regiones) de nación. Abierta a la acomodación y el diálogo con los nacionalismos democráticos en presencia no debe hacer, empero, nacionalismo (de Estado o contra el Estado) sin saberlo.

Pues bien, en nuestra perspectiva, España debe ser construida explícitamente como una *nación de naciones*. Y ello en estricta coherencia con el federalismo plurinacional más arriba defendido,

tanto en lo que atañe a la configuración de una gobernanza democrática multinivel cuanto por razones de fundamentar los imprescindibles lazos de empatía y solidaridad entre los pueblos que el esfuerzo de igualdad y cohesión territorial del Estado de Bienestar requiere. Dicho de otra manera, España no puede reducirse a su sola dimensión estatal, el "Estado español", como tantas veces se afirma, en razón de la cristalización histórica autoritaria y centralista del nacionalismo casticista. España, es también una nación; y no tanto por su pasado cuanto por su futuro, por la voluntad de convivencia expresa por parte de sus ciudadanos. Pero, por otra parte, España no es una nación única, homogénea, exclusiva en su territorio, sino que alberga en su interior diversas realidades, algunas de ellas asimismo nacionales. Naciones éstas, con todas las letras; pero también, no tanto en razón de derechos históricos previos al pacto constitucional fundados, sino por la voluntad expresa de una mayoría de sus ciudadanos (nacionalistas y no nacionalistas).

Cierto, de la mano de un *concepto nacionalista de nación* esto resulta casi, digámoslo así, impensable. Pues el nacionalismo, de Estado o contra el Estado, reclama el "aclarado" de un espacio homogéneo en propiedad de una mayoría cultural, en pro de una quimérica correspondencia entre fronteras culturas y políticas. Y así, al formularse la idea de nación en clave organicista o culturalista, se desatiende por definición la realidad plural cultural, lingüística, religiosa, etc., la heterogeneidad identitaria indeclinable de toda comunidad nacional de nuestros días. La solución no es obviar la dimensión nacional mediante recursos –tan necesarios como insuficientes–, como el "patriotismo cívico" o "patriotismo constitucional", abandonando así el nacionalismo el escenario mismo en el que se solventa la lucha por la hegemonía, por la dirección intelectual y moral del país, sino proponer un concepto pluralista y político-democrático; a saber: un *concepto no nacionalista de nación*.

Esto es, la nación entendida como una comunidad plural, integrada por mayorías y minorías culturales, como un ámbito de diversidad específica, pero asimismo de convivencia y deliberación, donde los derechos de las mayorías no conculquen los derechos de las minorías, donde las protecciones externas de la propia diferencia no “normalicen” el interior en busca de una homogeneidad étnico-cultural. Y en este sentido o nacionalista –de comunidad político-cultural pluralista-, la nación aporta una dimensión identitaria no sólo compatible sino estrictamente indispensable para el diseño de una democracia compleja, de una democracia federal.

Reformular España como nación de naciones, con criterios éticamente defendibles desde las exigencias de la democracia, requiere –en igual medida, por cierto, que la construcción de las naciones catalana, vasca o gallega- que el reconocimiento de lo propio y la diferencia cultural se realice a partir de la lógica liberal del pluralismo y el reconocimiento, pero también de la lógica democrática de la participación y la deliberación de todos los que viven y trabajan en su territorio. ¿Cómo puede concretarse en la práctica este concepto no nacionalista de nación como *obra abierta*? Ante todo, asumiendo que no se deriva naturalmente del efecto taumatúrgico del ordenamiento jurídico constitucional (ni siquiera federalmente reformulado); que es preciso dedicar mucho esfuerzo, liderazgo e imaginación políticos a la formulación de un espacio cultural, y asimismo mítico-simbólico de acogida de la diferencia y el pluralismo, superador, entre otras cosas, del castellano centrismo de la idea conservadora de España. En este sentido resultan precisos no solamente nuevos discursos y dirección intelectual y política de asunción decidida de la multinacionalidad sino también ámbitos institucionales y políticas públicas de aliento plurinacional, que completen las políticas de libertad e igualdad a que antes nos hemos referido: difusión de la realidad pluricultural, plurilingüística, de la diversidad simbólica, literaria e histórica de

España desde los medios públicos de comunicación o desde instituciones como el Instituto Cervantes, apertura al plurilingüismo en los diferentes sistemas educativos; potenciación de intercambios escolares y universitarios intercomunitarios, difusión de manifestaciones culturales, artes escénicas y cinematográficas en las diversas lenguas, apoyo a las traducciones de las literaturas nacionales; pluralismo de selecciones deportivas, etcétera... todo un trabajo ingente y diversificado sobre la cultura política del estereotipo y la desconfianza interregional generalizada para tejer una urdimbre de identidades compartidas y superpuestas, que no emergerán por sí solas, con valoraciones diversas para cada ciudadano y ciudadana del Estado en un nuevo espacio de diálogo abierto e irrestricto.

Este concepto no nacionalista de nación como proceso plural y deliberativo constituye el correlato político indispensable del federalismo plurinacional arriba defendido. Debe postularse, además, no como un metarrelato utópico, una suerte de angélica comunicación de los santos que aspira a reemplazar los metarrelatos nacionalistas español o catalán o vasco, sino como *espacio comunicativo nacional* de debate y acomodación, no exento de conflictos. No se propone eliminar las identidades exclusivas español o catalana o vasca; no pretende tampoco acabar con el independentismo democrático y pacífico, pues no es ese el cometido del federalismo plurinacional, sino suministrar un *consenso superpuesto*, un ámbito mínimo (en cuanto desprovisto de la ideología exorbitante de los valores compartidos), pero sustantivo (no reducible sólo a intereses a corto plazo). Un consenso traslapado aceptable por la mayoría, que haga posible la coexistencia solidaria de no nacionalistas y nacionalistas democráticos en el seno del mismo Estado, bajo un acuerdo que no vulnere las diferencias, pero eso sí, que tampoco renuncie a poner una y otra vez sobre la mesa

una idea renovada, plural, inclusiva de España y no sólo del “Estado español”.

El principio dispositivo y la indefinición originaria han pasado a la historia. El Estado federal de las autonomías es irreversible. La naturaleza plurinacional de España, también. Ha llegado la hora de darle un nuevo impulso ético y político al proyecto de convivencia de los españoles. En este orden de cosas, el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, por su profundidad en los planteamientos de autogobierno y gobierno compartido, el matizado rigor técnico de su articulado y sus arriesgadas propuestas institucionales, ha venido a proporcionarnos –por cierto, como hace veinte años– una ocasión única, quizás irrepetible. Pero el debate, la crítica y las decisiones que hemos de tomar para acordar un nuevo consenso requieren como condición necesaria, si bien no suficiente, horizontes normativos y conceptos federalistas políticamente productivos, teóricamente adecuados y empíricamente contrastables. El federalismo plurinacional, como alternativa no excluyente sino superadora, al sin cesar reactivado escenario de retroalimentación entre nacionalismo de Estado y nacionalismos contra el Estado, vuelve hoy más apropiadas que nunca las palabras de Pi i Margall, heredadas de Proudhon: “Quien dice libertad, dice federación o no dice nada. Quien dice socialismo, dice federación o no dice nada”.

Ramón Máiz es Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela y Vicepresidente de la Asociación Española de Ciencia Política. Autor de *Democracy, Nationalism and Multiculturalism y Ethnicisme et Politique*