

I Congreso Federal. Construyendo la España Federal

Mesa: Propuestas de acción federal.

La necesaria cultura federal

Lidia Santos Arnau.

La creación del Estado Autonómico en España fue una fórmula innovadora y rompedora que permitió el tránsito del Estado Dictatorial franquista, fuertemente centralista y vertical, a un Estado Democrático y de Derecho descentralizado al que hemos llamado Estado de las Autonomías por estar conformado por entes político-territoriales descentralizados y con autonomía política a los que en la Constitución designamos con el nombre de Comunidades Autónomas.

Este Estado se ha ido desarrollando desde sus inicios de una manera “federalizante”, quizás porque era la única manera posible y también plausible de desarrollarse. Sin embargo, esa evolución federalizante muestra ahora, casi 10 lustros después, sus límites y demanda un paso decidido hacia un modelo federal claro y con todas las letras.

En ese camino encontramos sin embargo dos problemas no menores; el primero tal como afirma el profesor Francisco Caamaño el que “somos un Estado de armazón federal pero sin cultura federal” y “d’aquí plora la criatura” como decimos en catalán. El segundo, el “momentum” en el que nos encontramos tanto en el mundo como también en España, es decir, con el auge de un populismo y de una internacional de la extrema derecha que en cierto modo ha conseguido prácticamente desfigurar, sino liquidar, a la derecha conservadora y liberal a fuerza de ir virando hacia su extremo y poniendo así en crisis el Estado de Derecho. Aquí, en Cataluña, esa expresión de fuerte carga populista tomó cuerpo en la huida hacia adelante que significó el procesismo - impulsado desde los poderes públicos de Cataluña- como respuesta a la crisis económica de 2008 y so pretexto no menor de la Sentencia del TC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. La consecuencia de todo ello se tradujo en una grave crisis constitucional, institucional y social, no sólo en las relaciones de Cataluña con el resto de España como suele pensarse sino que, de hecho, fue en realidad y sobremanera un gravísimo problema social y político interno para Cataluña y entre catalanes. Esa fuerte crisis está ahora en vías de franca superación aunque no totalmente resuelta aún. También en el resto de España la estela del momento - insisto, que tanto mundial como doméstica - ha marcado la desazón existencial y

el auge de los populismos que todo lo contaminan, tanto a los poderes del Estado, los tres, legislativo, ejecutivo y claro está judicial, como a la sociedad misma.

Es en éste contexto pues - y 46 años después de haber sido promulgada la Constitución española - en el que nos plantearíamos como ideal la necesidad y conveniencia de una reforma de la Constitución en clave netamente federal, que lo explicitara tanto nominal como institucionalmente sin ambages. Eso no impide que nos preguntemos también si esa reforma sería hoy posible en el contexto de una grave crispación política y social y de populismos extremos en el que estamos inmersos. ¿Podrían alcanzarse hoy con inteligencia los consensos y acuerdos necesarios para una reforma constitucional que fuera útil y perdurable para otros tantos lustros? Me temo que ahora mismo la respuesta es no. Ni siquiera planteándonos desarrollar meramente las propias potencialidades que nuestro modelo tiene en clave federal sería eso posible sin graves tensiones ideológicas y territoriales que serían debidamente atizadas a fin de desestabilizarnos como Estado y como sociedad. Y sin embargo hay que hacerlo, el modelo ya ha dado de sí casi todo lo que podía dar y los miedos (o las dificultades políticas) a desarrollarlo ya nos están pasando factura. Sin embargo - ¡oh sorpresa! - la pandemia del COVID 19 nos demostró que era posible, que era conveniente e incluso necesario y útil operar en modo federal, con instrumentos institucionales de cooperación federal Estado-Comunidades Autónomas e inter-Comunidades Autónomas para combatir y ser efectivos contra una devastadora pandemia global y ¡funcionó!.

Así pues, ¿cuáles son los retos que tenemos por delante? Diría que fundamentalmente dos, y que hay que abordarlos al mismo tiempo: el Político-Cultural y el Estructural-Institucional. El cultural es muy básico, fundamental, y seguramente muy duro de roer en el caso español. Qué hacer en un país en el que, para unos, el término “federal” se identifica en general como equivalente o sinónimo de división y fractura de España, de esa idea de “unidad” tan vertical como asfixiante y excluyente de la España real, tan ignorante y tan parcial respecto a la idea de España, tan performada y manoseada por el franquismo y que sin ningún género de duda aún colea, mientras que para otros, del lado secesionista, ven en el federalismo – con razón diría - el enemigo de la secesión, un modelo en el que las diferencias, la pluralidad, la diversidad en cualquiera de sus variables pueden no solo coexistir sino ser exponente de valor y de unión, motivo de valor en sí mismo y de riqueza social, cultural y humana, que propone y encuentra en el reconocimiento mutuo la fórmula para el progreso compartido.

Es en este punto donde nuestras Asociaciones Federalistas pueden y deben jugar un papel importante, “coadyuvante” entre sí, un papel que podría contribuir en gran manera a fomentar y asentar la cultura federal, esa cultura insisto del

reconocimiento mutuo y de la cooperación, la cultura de la “unión en la diversidad” tal como nos recuerda el extraordinario lema de la Unión Europea, y que pueda contribuir a facilitar los cambios institucionales necesarios en la dirección de una estructura más netamente federal del Estado. ¿Qué hacer, cómo hacerlo? Diría que debemos mancomunar más algunos de nuestros esfuerzos, repensar qué hacemos, cómo lo hacemos, para qué lo hacemos. Tenemos el gran reto de repensar cómo llegamos a la sociedad para incidir en ese cambio cultural tranquilo en la dirección federal al que aspiramos y que tantas resistencias encuentra. Tenemos la virtud de ser entidades federalistas presentes en los distintos territorios de España, no hay excusa para no aprovecharlo y trabajar cooperativamente con inteligencia y generosidad en la dirección del objetivo federal.

El federalismo no sólo es estructura y organización – indispensables por supuesto- tiene también y mucho de cultura, individual y colectiva, de cómo aproximarse a los retos porque por definición es pacto y el pacto siempre implica no sólo inteligencia y generosidad sino también requiere de la razón práctica, necesaria para afrontar los problemas que inevitablemente genera la convivencia humana y política, de hecho, la ineludible realidad de la diversidad y la ineludible también realidad de la interdependencia. Ése es el reto, organizar la necesaria co-gobernanza de esa realidad naturalmente diversa.

Dicho esto, ¿Deberíamos reformar la Constitución en sentido federal? Sí, deberíamos. Pero, ¿podemos hacerlo?. La respuesta creo que es clara, en el actual contexto de crispación y falta de lealtad institucional parece altamente difícil por no decir imposible. Hemos convertido la Constitución del 78 en una especie de tótem, casi intocable, ese es el problema, el temor de que cualquier cambio suponga un derrumbe.

Sin embargo, ¿podríamos avanzar en federalismo a partir de la propia Constitución española sin reformarla? La respuesta es sí. Numerosos constitucionalistas españoles así lo avalan. El federalismo no sólo es un objetivo, el federalismo es también un camino y es posible avanzar por él a través por ejemplo tanto de lo que Raimón Obiols llamó el “Federalismo de los hechos” como del ejemplo práctico que nos ha dejado el COVID.

¿Qué podríamos hacer, por ejemplo?. Los términos son tres: corresponsabilizar, deslocalizar, desconcentrar.

Pongamos, establecer con cobertura institucional y normativa vías para la corresponsabilidad y cogobernanza de las CCAA en algunas materias de su interés tanto en relación con el Estado como en relación con la UE. Favorecer también –y sin el recelo tan presente en nuestro modelo autonómico - la cooperación horizontal entre las CCAA en ámbitos también de su interés

compartido. Muchas cosas no necesitan reforma constitucional, leyes sí. Puede empezarse también por prácticas (de nuevo el Covid como ejemplo) que luego pueden ser institucionalizadas, Conferencias Sectoriales mas normalizadas, participación de las CCAA en la elección de órganos constitucionales estatales....

Deslocalización por el territorio español de organismos estatales, siguiendo por ejemplo la estela federal alemana pero que tanta resistencia encuentra aquí, sobretodo, por parte de los funcionarios. Ya se vio en el intento de instalar la entonces reciente Comisión Nacional del Mercado de Valores fuera de la M30 en tiempos del Ministro Montilla, pero que se frustró a los pocos años al volver el organismo a Madrid o, ahora mismo, los intentos también de trasladar la Escuela Judicial asentada en Barcelona desde 1997. No es en absoluto un tema baladí, para nada, responde a una determinada concepción del modelo de Estado, del Estado mismo, una concepción fuertemente centralista, de herencia borbónica probablemente y consolidada por las Dictaduras del siglo XX y de la que cuesta desembarazarse, una concepción que choca además y limita el modelo descentralizado y federalizante que ya representa en sí mismo el modelo autonómico.

Añadamos que, además, algunos órganos podrían ya desconcentrarse, pongamos por ejemplo el CGPJ. Eso sería posible ciertamente aunque en este caso concreto, a mi modo de ver, el problema no sea precisamente el de desconcentrar sus funciones si no el propio órgano de gobierno en sí, desde siempre. El problema a mi modo de ver es de origen, los constituyentes adoptaron como modelo el Consiglio della Magistratura italiano que ya entonces era un modelo en franca crisis y, con altibajos, lo continua siendo.

También y de manera muy necesaria deberíamos proceder a revisar, de hecho deberíamos adoptar un nuevo modelo de financiación autonómica en clave federal de manera que, con claridad, método y transparencia, permita reducir el continuo mercadeo bilateral Estado-Comunidad Autónoma de turno que se da en cada episodio de negociación de la financiación, fuente por otra parte de tantos agravios comparativos y de tanta conflictividad. Claro está que ahí aparece precisamente esa especie de MacGuffin, ese nudo gordiano intocable que a nadie le escapa que complica fuertemente abordar el tema con visos de encontrar una solución adecuada.

Para terminar, es preciso abordar también el tema de las lenguas españolas. Ciertamente que la Constitución del 78 dio un gran paso, importantísimo y decidido, al reconocer en su art 3 la cooficialidad en los distintos territorios del castellano como lengua común y oficial del Estado y con las otras lenguas españolas (sic) que serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos. Fue un paso importantísimo para el reconocimiento de dichas lenguas

– euskera, gallego y catalán- y para sus hablantes, ciudadanos españoles, tras años de prohibición y persecución lingüística de esas lenguas y de las personas que las hablaban o escribían por parte del franquismo. Puesto que son españolas todas ellas (no albergo dudas de que a los nacionalistas de todo pelaje, a unos y a otros, eso les molesta) y dando un paso más en la dirección federal, sería recomendable elaborar una ley de plurilingüismo que reconozca no sólo el valor cultural para España de su diversidad lingüística sino también con valor para las comunicaciones de los ciudadanos con la Administración General del Estado. Nuestro Estado Autnómico Social y de Derecho podría culminar pués paso a paso y en todos los frentes en un modelo de configuración explícitamente federal que superara algunas de las disfunciones y limitaciones que el modelo autonómico presenta tras sus 45 años de desarrollo.