

CASTILLA Y LEÓN

La construcción del federalismo español



JOSÉ LUIS
PRIETO ARROYO

Bajo el manto de la participación ciudadana se esconde uno de los rasgos que caracteriza a la Nueva Política, cual es la incompetencia para dar soluciones a los problemas generados por la Vieja. Trasladar a la ciudadanía la responsabilidad de un referéndum independentista esconde la incapacidad de los actuales dirigentes para ofrecer alternativas satisfactorias a un problema de grave alcance, si se plantea meramente en los términos de dar una respuesta, un sí o un no, previsiblemente emocional, a un asunto que requiere de muy serios estudios, análisis no sesgado de datos y de la elaboración de modelos de simulación que anticipen todo tipo de consecuencias.

Es comprensible que los partidarios del referéndum, independentistas o no, insistan en él, cuando quienes hoy tienen la responsabilidad de ofrecer al menos una de esas alternativas, la federal, solo se les ocurre sustituir las 17 Comunidades Autónomas por 17 Estados Federados, eso sí, con la guinda del Senado en Cataluña. Con estos mimbres, es comprensible la desazón de cualquier interlocutor, máxime cuando viene de alguien que jamás ha entendido el federalismo ni en su propio partido. Y, sin embargo, la alternativa federal es real. Tal vez, la única para salvar la unidad del Estado. Y satisfaría tanto a quienes quieren sustituir un referéndum secesionista por otro en el marco de una Constitución federal, como a los que quieren la consulta pero no la secesión, puesto que el logro de un nuevo Estado propio puede ser una realidad en el marco de un Estado Federal Español; si se quiere, en el de unos Estados Unidos de España, o incluso, como a muchos nos gustaría, en el de la Unión Federal Ibérica o los Estados Unidos Ibéricos. Pero lo que la realidad y la prudencia nos demanda hoy es abordar es la construcción del federalismo español.

Corresponde a las universidades hacer simulaciones de lo que supondría aplicar los modelos federales actuales, estadounidense, canadiense, alemán, etc., al caso español. Sin embargo, creo que la Historia de nuestro país, de escasa analogía con la de Estados Unidos, Canadá, Alemania, etc., recomienda que pensemos en un federalismo genuinamente español, el cual, por otra parte, tampoco tiene que coincidir con los esbozados en etapas históricas anteriores, respetando, eso sí, los sujetos jurídico-políticos sobre los que es obligado construir la federación: los pueblos históricos de España.

A la hora de construir el federalismo que necesitamos es obligado considerar que habrá de servir a un modelo jurídico-político-administrativo eficiente y sostenible. El modelo Autonomático del 78, mal concebido y peor diseñado, consiguió superar la década de longevidad merced a un contexto europeo favorable (los fondos europeos). Hoy, es un lastre que solo contribuye a incrementar el déficit y la deuda. Algún día sabremos el coste del sistema autonomático, una soberana burbuja jurídico-político-administrativa que para evitar

su estallido (crisis y secesión catalana) se ha pretendido ir desinflando mediante crueles recortes (también llamados reformas estructurales), inmerecidos para una población que asiste perpleja a la incompetencia de su clase política (llámesele casta, da igual) para crear un nuevo modelo que permita sustituir una democracia enferma de corrupción, agravada de obesidad político-administrativa, por otra ágil, eficiente y saludable. Hablar de «ruptura democrática» hoy no es una ligereza, es una necesidad conceptualmente superior a la que dio lugar la célebre «ruptura pactada» de ayer.

Para una población de 46 millones de habitantes, 17 Comunidades Autónomas es un capricho político que cuanto antes debe pasar al anecdotario histórico. Con casi 90 millones, los alemanes tienen 16 länder y trabajan por reducirlos. La construcción del federalismo español, si no quiere volver a caer en lujos estúpidos, insostenibles hoy, debe trabajar sobre la base de agrupar a los 15 pueblos históricos de España en no más de 8 estados federados. Luego, hay que reorganizar necesariamente. ¿Cómo hacerlo?

Así, a trazos gruesos, entendemos que el federalismo español habrá de ser un federalismo de escala, con niveles competenciales bien definidos en cada categoría federable, de tal modo que siendo la «uni-

«La alternativa federal es real. Tal vez, la única para salvar la unidad del Estado y satisfaría todos»

dad federal» -la unidad molecular por excelencia- la que corresponde a cada pueblo histórico, hemos de asumir que tal federalismo esencial debe ejercerse hacia arriba y hacia abajo. Es decir, la unidad molecular descansa en la atracción de sus átomos (gobernados por leyes propias), las comarcas (las provincias del Decreto de 1833 se diseñaron sobre la base de un modelo jacobino-napoleónico ajeno a cómo se creó España), y sirve a la realidad física unida a otras moléculas para constituir la materia federal, los Estados Federados de España. Y del mismo modo que unas moléculas no son susceptibles de reaccionar con otras, algunas unidades federales no podrán combinarse para formar esa realidad material que son los Estados Federados. Otras no lo necesitarán, puesto que pueden constituir un Estado federado propio por sí solas (Cataluña, Andalucía, por ejemplo).

El federalismo de escala no es solo una exigencia jurídico-político-administrativa de una democracia sana y eficiente, sino de otro de los rasgos que habrá de caracterizar al federalismo español, esta vez por exigencias de un federalismo fiscal que además de compatible con el federalismo de escala permita superar nociones clásicas de principios federales bien estableci-

dos, como lo son los principios de subsidiariedad y de solidaridad, que deberán ser retomados. Veo ya a los progresistas-inmovilistas poniéndose el uniforme de cazadores de demagogias. No se inquieten, lo de la singularidad, la diversidad, la asimetría, etc., tiene remedio si se entiende la esencia del federalismo, cual es el pacto unificador. La singularidad, la asimetría, residirán en la naturaleza de ese pacto y en el buen diseño del federalismo fiscal. Logrado esto, habremos superado la subsidiariedad y la solidaridad, sustituidas por la corresponsabilidad pactada indisociable de una auténtica definición competencial. La cual, si queremos salvar la unidad del Estado Federal Español, deberá favorecer toda la asimetría que la corresponsabilidad permita, que puede ser mucha, si el pacto es obra de seres inteligentes.

Y dado que el modelo jurídico-político federal determina el federalismo fiscal y que no vamos a sustituir un Estado autonómico insostenible por un Estado federal fiscalmente insoportable, algunos pueblos históricos deberán unirse con otro u otros para crear un solo Estado federado, es decir, todos aquellos que no cuenten con una población que los haga fiscalmente viables, susceptibles de economías de escala, por no hablar de rentas per cápita y otros criterios que pueden llegar a establecer los expertos. Frente a otros modelos federales -el alemán, por ejemplo- el federalismo español propondría que quien legisle en un área específica, también recaude y administre en la misma; naturalmente, legislación y administración descentralizadas. No es posible desarrollar aquí las implica-

ciones de esta propuesta, pero creo que, al respecto, el modelo federal canadiense y el estadounidense (en este aspecto) son más cercanos a nuestra personalidad histórica y a nuestra realidad social, pero sobre todo más coherente con el modelo de federalismo de escala, no en vano uno de los determinantes de la actual situación del modelo autonómico de España (entiéndase el asunto catalán) es, como se ha dicho, la gestión del principio de solidaridad (aportaciones de compensación no condicionada), el cual deberá someterse a los pactos de corresponsabilidad, como también se ha dicho. Una legislación federal con una administración federada requiere de una colaboración intergubernamental propia de países más homogéneos y con culturas más «nacionales» -Alemania, por ejemplo- España. Hoy, en materia de federalismo fiscal, no se puede establecer una correspondencia binívoca entre Alemania y el sentimiento alemán de los länder, y España y el sentimiento español de sus Comunidades Autónomas, y no pienso solo en Cataluña y el País Vasco. Lo veremos cuando comience el debate federal.

La base de la construcción del nuevo federalismo español ha de ser el respeto a la naturaleza (esencia) de sus unidades federadas. La estabilidad de la materia física descansa en la compatibilidad de sus uniones moleculares, la cual no puede darse si se interfiere en las leyes atómicas y subatómicas por las que se rigen. Y esto va -permítaseme la insistencia- en términos jurídico-políticos, un poco más allá del

principio de subsidiariedad. Este principio no debe ser aplicado como una concesión del Estado federal a los federados, ni de los federados a sus unidades federales, sino como el respeto a una esencia. Del mismo modo, la unión de unidades federales, o sea, de pueblos históricos con territorio, para formar un Estado federado y la de estos para formar un Estado federal, no puede descansar en un principio de ordinalidad que contravenga la esencia federal, es decir, la voluntad de formar material federal sobre la base de las uniones moleculares. Dicho de otro modo, la «solidaridad» interterritorial de los pueblos de España debe basarse en el reconocimiento de que descansa en el interés mutuo, bien definido y establecido, de constituir una realidad federal superior que le permita competir con éxito, primero, dentro de un mismo Estado (Estado Federal Español), y, segundo, con otras unidades federales superiores, como puedan ser el Estado Federal Ibérico y/o los estados de una Unión Federal Europea que, tarde o temprano, habrán de llegar. El mantenimiento (posterior a la compensación) de un determinado orden será función del ejercicio de cada cual de su corresponsabilidad pactada. Todo ello sin menoscabo del principio de uniformidad, es decir, de la capacidad federal para equiparar a los Estados federados en servicios públicos, la cual no necesariamente tiene que pasar por una mayor centralización del Estado federal, que podría circunscribirse a servicios esenciales de imposible cumplimiento por los Estados federados individualmente considerados, perfectamente definibles en una relación competencial de un Estado federal de escala y evolutivo. Este principio de uniformidad, operacional en unos intervalos de marcadores cuantificables, también deberá ser compatible con la corresponsabilidad pactada, si se quiere evitar la irrupción del debate, abierto a la demagogia, de pueblos perezosos subvencionados por otros.

Resumiendo: el federalismo español (de escala; evolutivo; equipotencial; de contrapoder intra e inter estatal; de máxima capacidad de autogobierno federado, salvaguardando la uniformidad en materia de servicios públicos) propone la unión federal de unidades federadas que deberán conformarse sobre la base de la unión democrática de los pueblos históricos del territorio español. Así, el Estado Federal Español deberá constituirse sobre la base de siete u ocho estados federados, con similitud de población (en un rango de cinco a siete millones de personas, más o menos), con una cierta equipotencialidad económica y capacidad fiscal que les permita similar poder político en el marco de una cámara territorial. Sin esa equipotencialidad y ese contrapoder, la igualdad de los servicios públicos de todos los ciudadanos demandaría un gobierno federal centralizado demasiado fuerte para que fuese aceptado en la España actual.

¿Puede sustituirse este proceso constructivo por un referéndum de un sí o un no (predominantemente emocionales) a la secesión de un territorio? Alguien debería dejarse de tacticismos y cálculos electorales y ponerse a trabajar. No le vendría mal a la Nueva Política.

José Luis Prieto Arroyo es director del Campus Noroeste de la UNED.