



EL SOCIALISMO ESPAÑOL, EN LA SENDA DEL FEDERALISMO

Antoni CASTELLS

Aunque, ciertamente, las resoluciones del 31 Congreso referidas a política autonómica se extienden a un amplio conjunto de materias —recogidas, fundamentalmente, en los apartados 3.4 y 3.5—, por su trascendencia y por la repercusión que ha tenido en la opinión pública, el 31 Congreso del PSOE es el Congreso de la propuesta federalista.

Esta propuesta, que aparece específicamente concretada en el apartado 3.4.6., contiene unos compromisos y unas constataciones relativamente precisos:

— En primer lugar, constata que ha culminado con éxito una primera etapa del proceso autonómico, a lo largo de la cual ha tenido lugar la institucionalización de la autonomía., el despliegue de la administración autonómica y la asunción de am-

plias competencias en 17 Comunidades Autónomas.

— En segundo lugar, plantea los retos fundamentales que deben ser abordados en esta segunda etapa del proceso autonómico: profundizar el autogobierno político de las Comunidades Autónomas, favorecer su responsabilización del Estado y perfeccionar los mecanismos de solidaridad y cooperación. Todo ello desarrollando el Estado de la autonomías de

La autonomía política ha aparecido muchas veces excesivamente mediatizada, y el proceso de descentralización debe continuar.

acuerdo con las potencialidades que ofrece el marco constitucional.

— En tercer lugar, se señala que para avanzar hacia estos objetivos constituye un hilo conductor y un punto de referencia de indudable valor, la experiencia de los países donde se han desarrollado gobiernos intermedios con capacidad de autogobierno político, de entre los cuales destacan los de estructura federal.

— En cuarto lugar, se precisan los contenidos políticos que debe tener este proyecto federalista:

a) concreción de un marco claro, preciso y aceptado por todos para el ejercicio de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas,

b) establecimiento de fórmulas de cooperación, participación y responsabilización de las Comunidades Autónomas en las políticas del Estado,

c) concreción de un sistema legal claro de relaciones entre las administraciones locales y las administraciones autonómicas, que precise la competencia de éstas en materia de régimen local, y respete la autonomía local.

d) perfeccionamiento del modelo de hacienda autonómico, que complete los avances alcanzados, profundizando en mecanismos de corresponsabilidad fiscal y de autonomía financiera.

e) adecuación de la administración

periférica del Estado a la transformación de su estructura territorial.

— En quinto lugar, finalmente, las resoluciones del Congreso establecen como horizonte deseable una estructuración del sector público, en la que el peso de los distintos niveles de gobierno sea 50%-25%-25% para la administración central, autonómica y local, respectivamente.

Los puntos descritos en el apartado anterior ponen de relieve el alcance de la propuesta federalista aprobada en el Congreso del PSOE. Ciertamente, transcurridos prácticamente diez años desde la aprobación de la Constitución, y nueve desde la de los primeros Estatutos de Autonomía, existía la conciencia difusa, pero generalizada, de que el Estado de las autonomías había entrado en una situación sin perspectivas claras; el proceso autonómico se encontraba en una encrucijada. Por una parte, resulta indiscutible que en un breve período de tiempo se había producido un gran avance, y habían tenido lugar pasos adelante significativos: los gobiernos autonómicos, inexistentes unos años antes, absorben ahora más del 10% de los recursos públicos; se han implantado y desarrollado las administraciones autonómicas, y las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas son una realidad.

Pero también resulta innegable que el proceso no ha culminado. Es verdad que el volumen de recursos y competencias transferidos a algunas Comunidades Autónomas es muy importante. Pero también lo es que la autonomía política ha aparecido en muchas ocasiones excesivamente mediatizada, y que el proceso de descentralización debe continuar. El peso del gobierno central es, en España, todavía más elevado que en otros países: el 78%, por el 56% en los países federales, y el 62% en los unitarios. El proceso de descentralización debe, pues, proseguir, y en especial debe

potenciarse el peso de los gobiernos locales.

La capacidad de autogobierno político de los gobiernos autonómicos aparece, frecuentemente, mediatizada por la existencia de una normativa estatal muchas veces excesivamente detallista, y por un elevado grado de dependencia financiera. Debe avanzarse, pues, hacia una delimitación de los contenidos legislativos del Estado y las Comunidades Autónomas y hacia un modelo de financiación más respetuoso con su autonomía financiera.

Este elevado grado actual de dependencia financiera dificulta, además, la deseable transparencia de las relaciones fiscales. Los ciudadanos de un territorio autonómico difícilmente pueden evaluar adecuadamente los costes y beneficios que proceden de su gobierno autonómico. Es preciso, pues, avanzar hacia un sistema que incremente el peso de los ingresos tributarios de origen territorial en la hacienda autonómica.

Los canales de participación de las Comunidades Autónomas en la política del Estado son débiles, y están poco desarrollados, a pesar de que las decisiones referentes al modelo de Estado les afectan muy directamente. Ello favorece la lógica confrontación antes que la de la cooperación, y la de la inhibición antes que la de la corresponsabilización. Es, pues, aconsejable impulsar este tipo de mecanismos institucionales.

Esta es la situación en la que se encuentra, se encontraba, el proceso autonómico después de diez años. Es una situación con claroscuros, con aspectos resueltos y otros por resolver. Con avances indiscutibles y planteamientos incompletos.

Por esto se ha podido decir que nos hallamos en una encrucijada. Nos hallábamos, efectivamente, en un punto del camino en el que podíamos avanzar o

Es preciso avanzar hacia un sistema que incremente el peso de los ingresos tributarios de origen territorial en la hacienda autonómica.

retroceder, pero no quedarnos parados. Podíamos avanzar hacia un modelo de Estado que culminara los avances realizados, abordara decisivamente la descentralización del Estado y garantizara el autogobierno de las Comunidades Autónomas; pero también hacia otro en el que se impusieran el parón y el bloqueo del proceso. De ahí la importancia de salir de la encrucijada estableciendo objetivos claros.

El momento es especialmente importante, porque ambos proyectos son posibles. Es más, ambos proyectos propugnan por imponerse, porque responden a su propia lógica y hay intereses, fuerzas y factores que presionan en sentido opuesto. Y en este punto no cabe la referencia constitucional como una referencia unívoca.

La Constitución es fruto de un pacto entre propuestas contrapropuestas; es un marco abierto en el que tienen cabida distintos proyectos políticos. Tiene cabida un proyecto consecuentemente autonomista, o federalista, o un proyecto de corte unitarista, o incluso centralista. La concreción del modelo de Estado, en un sentido u otro, no depende tanto de la propia Constitución como de la voluntad y de los proyectos de las fuerzas políticas.

En esta encrucijada podíamos avanzar hacia un modelo de Estado respetuoso con la capacidad de autogobierno de los gobiernos intermedios, o bien hacia un mo-

El Partido Socialista está impulsando el proceso autonómico, convencido de que la pausa o el parón suponen el retroceso.

delo de Estado que asimilara estos gobiernos a una forma más de gobiernos locales. No hay más vías. Si examinamos la estructura política de los países que nos rodean observaremos que éstas son las dos alternativas que se nos ofrecen. La de los países federales y la de los países unitarios. Y ésta es la opción fundamental a la que habría que dar respuesta: vamos a desarrollar un Estado de las autonomías de contenidos políticos federales, o de contenidos políticos unitarios. Y al hablar de contenidos políticos hacemos referencia a aquello que es sustancial con el ejercicio del poder político: los límites y los contenidos del autogobierno.

La opción era, y es, muy importante. Y hay que valorar en toda su dimensión el hecho de que el partido del gobierno haya apostado por la primera vía. Tras un período tan intenso y acelerado como el que se ha vivido en los últimos años, las tentaciones acomodaticias y la tendencia a concederse una pausa larga y prolongada tenían que ser muy fuertes. Y esta opción hubiera podido vestirse con distintos disfraces: consolidación, asentamiento, etc. Sin embargo, el Partido Socialista ha sido capaz de vencer estas tentaciones y de establecerse un nuevo objetivo, que es el del impulso del proceso autonómico, convencido de que la pausa o el parón suponían el retroceso, y de que el retroceso hubiera comportado unos costes políticos muy elevados para todos.

En efecto, a nadie deben ocultarse los riesgos que hubiera entrañado apostar por una pervivencia renovada, más o menos disfrazada, del modelo neocentralista. En primer lugar, esta opción hubiera significado, de hecho, el fracaso de los propósitos últimos del Estado de las autonomías, puesto que hubiera significado que éste era incapaz de modernizar y racionalizar la administración, y de dar una respuesta satisfactoria a las aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades históricas. Hay que ser conscientes de que, por muchas cosas que pudiera resolver, un Estado de las autonomías que dejara sin solucionar los problemas de integración de Euskadi y Cataluña en el Estado español sería, objetivamente, un fracaso, porque no hubiera servido para arreglar los problemas últimos para los que fue pensado. En este sentido, una inflexión centralista supondría el debilitamiento del pacto y de las instituciones constitucionales. Puede, pues, afirmarse que el desarrollo a fondo de las potencialidades constitucionales en una línea federalista es el mejor servicio que se puede prestar a la continuidad y pervivencia de la Constitución.

En segundo lugar, significaría dejar la iniciativa de la reivindicación autonómica en manos de una derecha conservadora, que hoy ocupa posiciones de gobierno en numerosas Comunidades Autónomas. En general, esta derecha no tiene un modelo de Estado que ofrecer, ni puede llevar a cabo una política consecuentemente autonomista. Mucho menos puede dar una salida satisfactoria a las aspiraciones de autogobierno de las nacionalidades históricas. Pero, basándose en razones de oportunidad, circunstancialmente puede organizarse y coordinarse con finalidades partidistas, estrictamente electorales.

Nada sería más negativo que el hecho de que el socialismo español dejara libre este campo, al caer en el mismo error. Es decir, en el error de fundamentar la política

autonómica en función de ubicaciones políticas circunstanciales, y no de las opciones estratégicas fundamentales. Este error, que podría llevar al repliegue en torno del gobierno central, como gran bastión del proyecto socialista, debe ser evitado. Es deseable que el gobierno sea consciente del peligro que entrañaría caer en esta tentación, aunque es lógico que el gobierno central tenga una cierta tendencia a realizar planteamientos centralistas. Pero, en cambio, el Partido Socialista, el socialismo, debe pensar en una perspectiva más amplia que la perspectiva estricta del gobierno central, y en un plazo más largo que el que viene marcado por los problemas del día a día.

Ahora, la propuesta federalista es un patrimonio de todos los socialistas. Es una bandera que corresponde al conjunto del socialismo español. Es cierto que la iniciativa ha partido esta vez de Cataluña; de los socialistas catalanes, que han desempeñado el papel de estímulo y propuesta que les corresponde. Pero también es cierto que se trata de un planteamiento que entronca con lo más genuino de la tradición de la izquierda española, y en especial del socialismo. Con una de las almas del socialismo: el alma federalista y descentralizadora. Es el alma que estuvo presente en la lucha contra la dictadura franquista, y que inspiró la acción política del socialismo español durante la transición, en la redacción de la Constitución y de los Estatutos. Es el alma que hizo posible la contribución decisiva del socialismo a unos planteamientos constitucionales que abrían las puertas a un modelo profundamente autonomista.

La frustración que supuso la victoria de la derecha nacionalista en las elecciones autonómicas de las grandes nacionalidades históricas, el golpe de Estado del 23-F, las dificultades de la generalización del proceso autonómico, tal vez hicieron que esta alma quedara oscurecida durante al-

El desarrollo a fondo de las potencialidades constitucionales en una línea federalista, es el mejor servicio a la Constitución.

gún tiempo, en beneficio de otra alma, que también históricamente ha pugnado por asomar en el socialismo español, el alma jacobina y centralista, que asocia simplis- tamente modernización y progreso con mayor poder del Estado central.

Ahora es el momento de conectar de nuevo con aquellos planteamientos auténticamente federalistas. La transformación del modelo de Estado necesita la participación activa y protagonista del socialismo español. Y el socialismo español está hoy demasiado implantado en ayuntamientos y Comunidades Autónomas, en ciudades y pueblos, en regiones ricas y regiones pobres, como para no ser decididamente fiel a una tradición federalista, sin la cual no se entendería su propia identidad.

La reacción unánimemente favorable que en el 31 Congreso ha recibido la propuesta federalista del socialismo catalán demuestra que la voz plural del socialismo español desea recuperar la bandera de la autonomía para avanzar. Los socialistas de Asturias y los del País Valenciano, los de Madrid y los de las Islas Baleares, los de Andalucía y los de Galicia, todos han visto la importancia del reto, y han decidido asumirlo. Ahora es una propuesta del socialismo español, del partido del gobierno, cuya acción política deberá estar inspirada e impregnada por las grandes opciones que este reto impone.