



LAS REFORMAS PLURINACIONALES EN LA ERA POSNACIONAL

Ramón JÁUREGUI

Por «era posnacional» entendemos la nueva configuración de los Estados-nación en el marco de la globalización y ante la aparición de nuevos espacios supranacionales que absorben funciones y símbolos de los viejos Estados. Los nuevos paradigmas que están transformando con tanta intensidad como velocidad nuestro «hábitat» político, nos imponen nuevas formas de organización del poder político y de su adaptación al territorio.

Muchos han visto en la globalización una oportunidad definitiva para superar los viejos problemas nacionalistas, pero todavía no salen de su asombro al descubrir que a finales del siglo XX, y al igual que hace más de

cien años, los nacionalismos resurgen o, en muchos casos, se expresan con mayor radicalidad y extremismo.

¿Quién explica que, cuando el mundo avanza hacia la consideración planetaria

***Muchos creímos
que la era posnacional
abría también
una era posnacionalista.***

de todos sus problemas; cuando más evidente se hace la necesidad de respuestas globales a la ecología, a las crisis financieras, a las políticas contra la pobreza y al desarrollo, a la seguridad y a la paz en el mundo; cuando se hace patente la imposibilidad de respuestas locales a los problemas globales, en muchas partes del mundo se refugien en el particularismo y la demanda localista, o la reivindicación victimista de los nacionalismos vuelva a prender el corazón de las gentes? Muchos hemos creído que la era posnacional abría también una era posnacionalista. En parte derivada de la crisis de los Estados-nación, y en parte porque se estaba produciendo una recomposición del poder político al territorio, produciendo una nueva distribución que hiciera compatibles cuatro círculos concéntricos de legitimación política: el municipio, la autonomía, el Estado y la Unión Europea, en el caso de cualquier ciudadano de la Unión.

Pero no estamos seguros de nada. En el siglo de las oportunidades, como será sin duda el siglo XXI, se asientan también las incertidumbres, las inseguridades, los riesgos. Y éstos, los derivados de una convivencia multiétnica, nos asaltan por doquier. Hace algún tiempo escuché por casualidad una intervención de Carlos Fuentes, el escritor, mexicano, presentando *Los últimos días con Laura Díaz*. Dijo una cosa que me impactó: que la historia de Eu-

ropa en el último siglo era una historia de tragedias, la historia de dos guerras mundiales, y sobre todo, la historia de las matanzas, los genocidios repetidos, otra vez, al final del siglo XX, en Kosovo y en otros sitios, ¿quién lo iba a pensar? Todas esas crueldades eran, en el fondo, decía Carlos Fuentes, la expresión de la incapacidad del ser humano para convivir con el diferente. Para respetar al diferente. Para aceptar lo ajeno. Para reconocer la «otredad», no lo dijo así, lo estoy adornando, aunque es difícil adornar a Carlos Fuentes. Acabó diciendo que el mundo será mestizo o no será.

Los problemas de convivencia ciudadana en la sociedad occidental de fin de siglo tienen dos planos en cuanto a los orígenes del conflicto: primero, las oleadas migratorias que indefectiblemente marcarán, ya están marcando, el siglo XX, pero marcarán aún más el siglo XXI, a consecuencia de una insoponible división del planeta desde el punto de vista del acceso al desarrollo y al progreso. Segundo, los resurgimientos de los nacionalismos y la reaparición de viejos conflictos interétnicos, quizá nunca bien resueltos y ahora incluso mezclados con determinados fundamentalismos religiosos.

Según explicaciones recientes, los 174 Estados independientes del mundo contienen más de 600 grupos de lenguas vivas, y más de 5.000 grupos étnicos. Son muy pocos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico nacional. Se suele citar, a título de ejemplo, que el único país-Estado que tiene una absoluta homogeneidad lingüística y étnica, es Islandia. Pero en todos los demás países del mundo, la conflictividad interétnica o interreligiosa, o interlingüística, es una evidencia.

En la actualidad, las democracias se enfrentan al desafío y a la necesidad de encontrar respuestas, moralmente defendibles y políticamente viables, a los fenómenos de multiculturalidad y a la diversidad, es decir, a cómo organizar y resolver la convivencia entre diferentes y cómo respetar los derechos de las minorías.

Desde el final de la guerra fría los conflictos etno-culturales se han convertido en la fuente más común de violencia política en el mundo, sin que se vislumbren síntomas de que la situación vaya a cambiar. Hutus contra tutsis, Rhodesia, Bosnia, Kosovo, un infinito listado de países con este tipo de problemas. Cada disputa posee una historia y unas circunstancias únicas e intransferibles. Hasta ahora, la mayoría de los especialistas en teoría política han utilizado un modelo idealizado de *polis* en la que los conciudadanos comparten unos ancestros, un lenguaje, una cultura y una historia comunes. Este modelo uniformista ya no se corresponde con la realidad de hoy, la realidad del mestizaje.

Hobsbawn dice: «Desde la caída de los regímenes dictatoriales después del final de la Primera Guerra Mundial, los europeos no han conseguido crear Estados estables, liberal-democráticos, en los que esté garantizada la convivencia de los diversos grupos étnicos».

Desde 1918 se ha conseguido una homogeneización nacional cada vez mayor de los Estados. Las guerras, las expulsiones y las matanzas se han cebado, desde 1945, en los países de la Europa centro-oriental. A partir de 1989 han hecho su reaparición las guerras, las deportaciones y las matanzas. La nación con homogeneidad étnica es un descubrimiento tardío. Un mapa en el que

***Los conflictos etno-culturales
son hoy la fuente
más común de violencia
política en el mundo.***

cada Estado territorial, separado de una forma inequívoca, represente sólo a un «pueblo», de lengua y etnia definidas, o que «pertenezca» a tal pueblo, es una novedad absoluta en la historia mundial. Como programa, no se pone en la práctica hasta el siglo XX.

Alrededor del 1900, Europa estaba constituida por 19 Estados reconocidos. A comienzos de 1938, eran 29. Hoy, son 39 o 40 —si se considera a la zona turca de Chipre como tal—. Y eso sin contar los Estados transcaucásicos, y sin tener en cuenta la autonomía prácticamente casi ilimitada de las repúblicas nacionales en el seno de Rusia, como las de los tártaros o chechenos.

Vargas Llosa escribió en un artículo, que es un canto a la diversidad, al cosmopolitismo: «La convivencia en la diversidad, esencia de la democracia, nunca es fácil; conspiran contra ella antiquísimos prejuicios, reminiscencias de ese espíritu tribal y colectivista que todos llevamos dentro, enemigo pertinaz de la libertad. Él nos induce a desconfiar del otro, del que es distinto, tiene otro color de piel, se expresa en una lengua diferente, y adora a otros dioses. Si el ser humano a lo largo de la historia no hubiera superado este lastre, producto de la ignorancia y enemigo del cambio y de lo nuevo, seguiríamos confinados cada cual en nuestra pequeña tribu, entrematándonos. Superar estos prejuicios requiere esfuerzo, educación,

imaginación, voluntad. Cambiar de actitud y de política en muchos países, sobre todo europeos, víctimas en la actualidad de una verdadera paranoia contra la inmigración, a la que exorcizan como si se tratase de un demonio.

»Estados Unidos, el país más poderoso del mundo, es hijo y producto de la inmigración; es una demostración rotunda de que los inmigrantes, contra lo que dicen los clichés, no quitan trabajo a nadie, sino lo crean donde van. Y de que por el empeño y la ilusión que los anima esos nuevos ciudadanos se convierten siempre en factor de progreso para la sociedad que los adopta.

»Para algunos, el multiculturalismo en el seno de la sociedad es semilla de desavenencias y conflictos. Yo creo que es la mejor riqueza de que puede preciarse un país. Su llave maestra para asegurarse un lugar de vanguardia en la civilización que está gestándose. Y por eso, veo en California, y sobre todo en Los Ángeles, un espejo del milenio que viene, de un futuro en el que, ojalá apostemos por ello, los seres humanos puedan moverse por el ancho mundo como por su casa, cruzar y descruzar a su antojo unas fronteras que se habrán adelgazado hasta volverse inservibles. Convivir y mezclarse con hombres y mujeres de otras lenguas, razas y creencias, y echar raíces donde les plazca, es decir, donde encuentren aires propicios para materializar ese

***La globalización no es
la respuesta de la «polis»
a las consecuencias
de un mundo económico nuevo.***

derecho a la felicidad, que la Constitución de los Estados Unidos, la única en el mundo, que yo sepa, reconoce a los ciudadanos».

¿Por qué resurgen los nacionalismos?

Hay un conjunto de razones que no podemos despreciar. La globalización diluye la identidad. Mucha gente se siente perpleja, indefensa, incómoda, ante lo global, lo planetario. Ante la pérdida de lo que es más abarcable, más dominable, más propio, más suyo. Y rebrotan como un acto reflejo contra eso. La globalización es en gran parte una resolución económica, es una consecuencia del imperio de los mercados porque, realmente, lo que se ha mundializado son los mercados financieros, aunque también los capitales, las empresas y los métodos de producción, generando una organización de trabajo en el mundo. Pero la globalización no es una decisión política, no es una respuesta de la organización de la *polis* ante lo que son las consecuencias de un mundo económico nuevo. Al contrario, la política sólo sigue el camino que marcan la economía y los mercados.

Pero el rebrote de los nacionalismos es también, con frecuencia, un fetiche utilizado inteligentemente por algunos sátrapas, por algunos dictadores para conquistar y reafirmarse en el poder. El caso de Milosevic es sin duda el más evidente. Este viejo comunista se agarró a la exaltación y a la exacerbación de la gran Serbia, más que otra cosa para afirmarse en el poder, y provocó una guerra, un genocidio. Pero fue un instrumento habilísimamente utilizado, que conectó con una población, no lo olvidemos, la yugoslava, profundamente demócrata, y muy occidental, y que sin embargo se volvió loca en la defensa de

esas señas que exacerbaba Milosevic. De manera que, en tercer lugar, el rebrote de los nacionalismos ha sido un fetiche hábil e inteligentemente utilizado por viejos dictadores.

Se dice también que el rebrote de los nacionalismos es en parte fruto de la crisis del capitalismo y de las altas tasas de paro en los años setenta y ochenta. Es evidente que la triple década que caracterizó Europa como una sociedad de cohesión desde el Estado del bienestar, entre el 1945 y 1975 entró en crisis, y durante veinte años de ola neoliberal en lo económico y en lo social se han incorporado a nuestra realidad altas tasas de paro, que han provocado un reforzamiento de las teorías de clase y el temor a que los extranjeros «nos quiten el empleo».

La globalización, la revolución tecnológica y la ola neoliberal, incluida la caída del comunismo, han provocado una crisis ideológica en la izquierda de la que todavía no hemos sido capaces de salir, y esto ha sido aprovechado como un marco adecuado para que otras ideologías, en este caso las nacionalistas, encontrasen un buen hueco. Cuarta razón que expongo para que nos expliquemos objetivamente por qué están tan fuertes los nacionalismos.

Y la última referencia argumental de la reaparición nacionalista: toda la estructuración del poder político en los Estados-nación ha entrado en crisis; han entrado en crisis los mismos Estados-nación. Fruto también de la globalización son los macroespacios nacionales que estamos creando; en el caso de Europa, la Unión Europea; en el caso de Latinoamérica, Mercosur; en el caso de Norteamérica, el acuerdo de Estados Unidos con Canadá y con México, aunque éste es más comercial,

pero sin duda hay una tendencia a la forja, a la construcción de espacios supranacionales.

Las señas de identidad, los símbolos de la soberanía de los Estados-nación en el siglo XX se están traspasando a esos nuevos espacios supranacionales. Voy a exponer cinco datos que ponen en evidencia esta afirmación. Una seña de identidad de un Estado-nación era su moneda; ya no la tienen. Ya no hay pesetas, no hay francos —todavía los hay, pero se entiende que no los va a haber. Junto a la moneda, los Estados-nación de Europa han cedido sus fronteras, sus ejércitos, su banco central, su política exterior, al espacio supranacional. ¿Qué le queda al Estado-nación, si además por abajo está sufriendo un proceso de descentralización territorial tremenda? Excepto Francia, prácticamente toda Europa, y desde luego todo el mundo, está en proceso de descentralización, porque ya nadie admite que el poder, el gobierno central administre el 90% del gasto público, y los ayuntamientos, como la otra única instancia territorial con poder, administren en torno al 10%, como ocurría en España en el año 1980 o como ocurre en Francia hoy. Así, desde la República de Suráfrica hasta Italia, pasando por los países latinoamericanos, todos están efectuando el traspaso de poderes hacia abajo. España lo ha hecho de una manera rapidísima e intensa. En veinte años, en España se ha realizado un proceso de transformación

***Hoy en todo el mundo
es manifiesta una tendencia
a la construcción de
espacios supranacionales.***

***En apenas veinte años,
España ha realizado
una transformación
territorial sin precedentes.***

territorial del poder como nadie en el mundo entero lo ha hecho en tan poco tiempo.

Pero el Estado-nación adelgaza hasta la anorexia, porque cede hacia arriba sus señas de identidad y cede hacia abajo sus servicios básicos, con los que más identificado estaba el ciudadano. La sanidad, la educación, la política de vivienda, la política de transportes, las carreteras... ¿qué le queda al Estado? Le quedan la planificación económica, las Cortes Generales, el Rey, el himno, la selección deportiva y la Seguridad Social. De manera que hay una crisis seria en los Estados-nación. Y esto también es una circunstancia que hay que poner en la mesa para explicar el fortalecimiento de los nacionalismos o la exaltación localista.

El Estado-nación está en crisis también por la intensa privatización de las empresas públicas, prestadoras de servicios básicos, que se está produciendo en los Estados europeos. Está en crisis porque la globalización económica y financiera ha reducido al máximo los márgenes de las políticas económicas y presupuestarias de los países, incluida la expresión máxima de su soberanía, que es la capacidad de hacer leyes. Alain Touraine apuntaba una circunstancia que muestra en qué mundo de cambios vivimos. Hoy, los gobiernos no pueden hacer un presupuesto sin tener en cuenta la reacción de los merca-

dos, porque obviamente la deuda que emiten para cubrir parte de su presupuesto, tiene que ser asumida por los mercados. Y lo que dicen los mercados, lo dicen previamente dos compañías privadas, que se llaman Moody's y Standard&Poors, dos compañías norteamericanas que elaboran una tabla de credibilidad financiera de empresas y países. Y si una política presupuestaria en concreto no les gusta, dicen que no es buena, sus mercados no compran la deuda y el Estado no puede gestar su presupuesto.

Touraine apuntaba aún otra muestra de la pérdida de soberanía que sufren hoy los Estados. Un gobierno, un país, hace sus leyes, con ellas regula la convivencia de sus ciudadanos. Pero cada vez menos, porque gran parte de las transacciones comerciales de todo el mundo no se remiten ya a las jurisdicciones de los propios países, se remiten a los bufetes jurídicos de Londres o de Washington, para que ellos resuelvan los conflictos que pudieran surgir en la interpretación de esos contratos. No son aplicables ya ni las leyes de los propios países ni se recurre al arbitrio de sus tribunales. Quizá el ejemplo sea exagerado, pero ese es camino que ha tomado el mundo. Y en este mundo de crisis y cuestionamiento de los viejos modelos es donde está produciéndose este rebrote nacionalista, que aprovecha la crisis superior para reafirmarse en lo local y en lo propio.

La respuesta a toda esta problemática es que seamos capaces de organizar el poder político, de organizar la convivencia ciudadana sobre bases de mutua y común aceptación, sobre círculos concéntricos, como si se tratara de cajas chinas o de muñecas rusas, esas que van saliendo unas de otras. En el fondo, es establecer que el contrato social que

el ciudadano hace con la política, con lo público, tiene que instrumentarse sobre cuatro círculos concéntricos compatibles, que son la ciudad, su Comunidad Autónoma, (su provincia, su *Land*, o su cantón), el Estado-nación, y en nuestro caso la Unión Europea. Y hacer compatibles y concéntricos esos círculos con el respeto y con la defensa de las minorías.

Hay tres modelos de defensa de lo que llamamos las minorías en un sistema democrático. Prefiero definirlos como derechos de autogobierno o de legación de poderes a las minorías. Se trata de un mecanismo de reconocimiento de las reivindicaciones de autogobierno de las minorías en modelos federalistas o semejantes, que reparten poderes entre el gobierno central y las subunidades regionales o las minorías propiamente dichas. A menudo, se recurre al federalismo para acomodar la diversidad nacional, sin embargo muchos sistemas federales surgen por razones que bien poco tienen que ver con la diversidad cultural. Me refiero a los modelos federales que no surgen para la defensa de las minorías, sino de otra manera, por ejemplo, en el caso de Alemania y en el caso de Austria, por fenómenos y orígenes históricos diferentes.

La segunda, el establecimiento de derechos poliétnicos, es decir, que en la Recopilación de Derechos Individuales se reconozcan los derechos poliétnicos a aquellas personas que, formando parte de la comunidad por su religión, por su lengua o por su etnia, reclaman que se les permita ejercer sus derechos en su modalidad, conforme a su costumbre o a su religión. Y así, por ejemplo, es como los judíos o los musulmanes en Gran Bretaña reclaman que se les exima del cierre dominical, o de la legislación relativa al sacrificio de ani-

males. Que los varones sij en Canadá hayan solicitado algo tan curioso como que se les exima de la obligación de llevar casco porque no pueden llevar sus turbantes, o que los judíos ortodoxos en los Estados Unidos hayan reivindicado su derecho a vestir la *yarmulka* durante el servicio militar, o que las jóvenes musulmanas soliciten en Francia el uso del chador. Pero esta sería la segunda modalidad, que conviene incorporar aunque sea a los efectos de una sistemática teórica, y que se conocen hoy en el mundo como fórmulas de protección de las minorías.

Y la tercera son lo que llamamos derechos especiales de representación: los escaños que se garantizan a los grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones más importantes del Estado donde residen. Es decir, que además de tener un derecho como ciudadano de un determinado país, lo tienen en cuanto etnia.

La solución territorial española. El Estado autonómico

La Constitución de 1978 refundó democráticamente la nación española, estableciendo un ordenamiento estatal descentralizado y concediendo a sus nacionalidades y regiones el derecho al autogobierno. La historia entró de una vez y para siempre en la Constitución de 1978, y con la creación y pos-

***A menudo se recurre
al federalismo
para acomodar
la diversidad nacional.***

terior consolidación de las Comunidades Autónomas se han hecho realidad las previsiones constitucionales y hemos iniciado la superación del viejo contencioso territorial.

Las consecuencias de esta apuesta históricamente inédita en la política española, y desde el punto de vista del derecho comparado, modélica, han sido importantes.

En primer lugar, conviene señalar que España ha sido vanguardia en los procesos de descentralización política que se vienen produciendo en casi todos los países del mundo. Hoy no es admisible que un país moderno se organice sobre un gobierno central que administre el 85% o el 90% del gasto público. En Latinoamérica y en Canadá, en Suráfrica y en el Reino Unido, en Italia e incluso en la centralista Francia se está procediendo a una reestructuración del poder territorial, estableciendo instancias intermedias entre municipio y Estado-nación que absorben un altísimo nivel de competencias y servicios públicos. Para tomar conciencia de la importancia que el proceso descentralizador político ha tenido en España, baste recordar que entre 1980 y 1995 España pasó de tener una estructura de gasto público sustentada en un 12% para Ayuntamientos y Diputaciones y un 88% para el Gobierno central, a un reparto del 13% para los Municipios, un 27% para las Comunidades Autónomas y un 60%

***Las Autonomías
han dado a España
una estructura
casi federal.***

para el Gobierno central. Cuando se culmine el desarrollo autonómico, el Gobierno central administrará en torno al el 50% del gasto público y el resto se distribuirá en un 35% y un 15% para Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, respectivamente.

En segundo lugar, conviene señalar que la sucesiva reforma de los Estatutos de Autonomía extendiendo las competencias inicialmente previstas y, por así decirlo, la generalización de las Autonomías, ha convertido a España en un país de estructura casi federal, aunque presenta algunas circunstancias originales y carece de referencias teóricas y comparadas para facilitar su comprensión. Quizás aquí radica una de las cuestiones más importantes para el futuro del Estado autonómico español, que necesita mantener, de una parte, las singularidades estatutarias en base a las especificidades históricas, culturales y políticas de sus territorios, pero al mismo tiempo, necesita dotarse de instrumentos federales que permitan un funcionamiento más armónico y más cooperativo.

En tercer lugar, hay que destacar que el Título VII de la Constitución ha dado respuesta generosa y suficiente a la principal demanda que originó el debate territorial en España, es decir, la fuerte reivindicación de autonomía planteada por las llamadas comunidades históricas (Euskadi, Cataluña y Galicia) en base a los Estatutos de Autonomía que se dieron para dichas comunidades en el periodo republicano. Pues bien, si el constituyente español quiso encontrar un marco de resolución inteligente, combinando la unidad estatal con una amplia capacidad de autogobierno para esas comunidades, es preciso afirmar que tal objetivo se ha logrado. Los pactos políticos con los

partidos nacionalistas democráticos, tanto en el interior de las CCAA, como desde el Gobierno central con las instituciones autonómicas para el desarrollo de los Estatutos pactados, han dado lugar a una fórmula autonómica avanzada que ha dado a esas comunidades un nivel de autogobierno como nunca lo tuvieron. En palabras de Juan Pablo Fusi a propósito de la Autonomía vasca, «comparado con el actual sistema autonómico, la añorada plenitud foral eran simples asambleas de aldeanos».

Para terminar, me parece fundamental señalar que, frente a la creencia de que el Estado autonómico separa y desvertebra el territorio, hay que destacar como uno de los méritos del modelo autonómico español el avance en la vertebración económica y social que ha proporcionado al conjunto de España. Sin duda, como consecuencia de una política de inversiones públicas presidida por el criterio del reequilibrio territorial, España ha avanzado hacia la igualdad de sus territorios durante el periodo autonómico, compensando en gran parte los profundos desequilibrios territoriales que generó el centralismo y, en particular, el régimen franquista.

Problemas del proceso autonómico español

No cabe decir, a pesar de todo lo anterior, que la problemática nacionalista en España haya quedado definitivamente resuelta. La persistencia de una tensión reivindicativa desde los nacionalismos periféricos, mezcla de una calculada ambigüedad y de una consustancial insatisfacción de esas ideologías, sigue presidiendo, en gran parte, el debate político español. La *Declaración de Barcelona*, formulada a finales de 1998 por los tres nacionalismos históricos de Euskadi,

El modelo autonómico ha vertebrado el conjunto de España en lo económico y social.

Cataluña y Galicia en términos de soberanismo confederal o de reclamación autodeterminista, constituye sólo una de las expresiones de este problema. Mucho más acusadamente, la negociación de la paz en el País Vasco representa una pretensión democráticamente imposible por las circunstancias que la acompañan y, en todo caso, de difícil encaje en nuestro marco jurídico político, constitucional y estatutario, por mucha voluntad reformista que pudiéramos poner en tal sentido.

La Constitución, y más particularmente su Título VIII, han sido el marco y el impulso de este proceso, y el consenso ha sido el instrumento con el que ha sido posible producir tan notables resultados en tan breve espacio de tiempo. Desde los primeros pasos que en la configuración del autogobierno dieron los gobiernos de la UCD, hasta la propia definición del mapa autonómico y de los Estatutos de Autonomía que llevaron a cabo los gobiernos socialistas, incluidas las sucesivas reformas de aquéllos, todo ha sido realizado desde la misma filosofía que presidió el pacto constituyente: la cultura del consenso. Sin embargo, desde la legislatura de 1993 a 1996, y más particularmente en ésta en la que nos encontramos, la articulación de las mayorías de gobernabilidad sustentada en determinados partidos nacionalistas está provocando, objetivamente, una mayor dificultad para recuperar las pautas del consenso.

***En los últimos años
se ha ido extendiendo
una sensación
de agravio territorial.***

Efectivamente, ya el establecimiento del modelo de financiación para el periodo que finalizó en 1996 suscitó los primeros problemas entre partidos y territorios, pero mucho más acusadamente, el acuerdo de financiación del actual Gobierno con CiU para el periodo 1997-2001 constituyó una de las grandes quiebras del consenso autonómico. De él se han derivado sucesivos problemas de carácter jurídico, político y económico: una altísima conflictividad ante el Tribunal Constitucional, un altísimo coste para la Hacienda central, una desarmotización fiscal preocupante junto a un agravamiento de la crisis de la Agencia Tributaria, todo ello unido a una insatisfacción generalizada por los resultados económicos del modelo, sin olvidar la querrela institucional abierta con el Gobierno de Andalucía sobre el caso.

Idéntica situación se produjo con el acuerdo para la financiación de la Sanidad pública, que provocó un tratamiento injusto a once comunidades autónomas en las que el INSALUD es el titular de la gestión del servicio público sanitario.

El desarrollo autonómico está estancado. Paralizado, al parecer, para con las comunidades del artículo 151, porque quizás no interesa a la imagen de firmeza que el Gobierno pretende dar en esta coyuntura. Bloqueado desde hace tiempo para el resto de las comu-

nidades, incluso en materias que habían sido pactadas desde hace más de siete años, como es el caso de la Educación no universitaria, la Sanidad, los medios materiales de justicia, o el empleo.

Una sensación de agravio territorial se ha ido extendiendo en estos últimos años por el conjunto de nuestras comunidades. La imagen de que las CCAA gobernadas por los nacionalistas, que a su vez aseguran la gobernabilidad española, han sido beneficiadas en sus relaciones con el Gobierno central, provoca un creciente sentimiento de agravio y discriminación en el resto de los territorios, que incluso se extiende injustamente al conjunto de los ciudadanos de esas comunidades. Se abre así un peligroso foso en la relación y en el afecto entre nuestros territorios y nuestros ciudadanos.

No son tampoco cuestiones menores las decisiones que mediante leyes (Ley de Puertos, por ejemplo), o acuerdos de traspasos autonómicos (transferencias del INEM, por ejemplo), o incluso anuncios de reestructuración de servicios públicos (las privatizaciones de los aeropuertos, por ejemplo) constituyen alteraciones sustanciales del reparto competencial previsto en la Constitución, o reestructuran de manera irreversible servicios públicos fundamentales. Esas decisiones afectan a cuestiones suprapartidarias y el primer partido de la oposición ha sido excluido por el Gobierno en sus acuerdos con los nacionalistas o en sus planes de reforma.

Todo este conjunto de circunstancias que denunciarnos podría entenderse si, como lógica compensación, los nacionalistas hubieran correspondido en un marco de mutua moderación y en

una creciente corresponsabilidad con la gobernación española y el interés general de España. Desgraciadamente, no ha sido así. Todo lo contrario. Los partidos nacionalistas de Cataluña, País Vasco, y Galicia han decidido, en el uso de su legítima libertad de acción política, articular sus planteamientos programáticos, y representan de manera reiterada una tabla reivindicativa respecto al modelo territorial español con sucesivas y renovadas pretensiones cuyo encaje no resulta fácil, y cuya exclusividad a sus territorios —negándoselas a los restantes— parece políticamente imposible.

A su vez, CiU, principal socio del Gobierno e impulsor fundamental del acuerdo de financiación, viene reiterando su propuesta de pacto fiscal para Cataluña sobre una fórmula que se asemeja al concierto económico y cuya aplicación quebrantaría las bases del modelo estatal de Hacienda pública.

En el extremo de esta preocupante situación se sitúan las bases políticas sobre las que se asentó la tregua de ETA, que inspiran el acuerdo de Estella y las pretensiones últimas del nacionalismo radical en el País Vasco. La apelación a la autodeterminación, a la unidad territorial con Navarra, o soberanías originarias y previas a la soberanía del pueblo español, afectan drásticamente a principios básicos de nuestro marco constitucional.

Este no es un escenario dibujado con dramatismo, sino una constatación de que en los últimos años están emergiendo riesgos de importancia y se están suscitando problemas que requieren recuperar las virtudes perdidas en torno al consenso que debe presidir la política territorial española. No queremos prescindir tampoco de una necesidad de

*La opinión pública
reclama que en materia
de estructura del Estado
se recupere el consenso.*

análisis y evaluación sobre los resultados obtenidos en este proceso, especialmente estos últimos años. Es bueno situarse ante estos análisis con capacidad autocrítica y apertura de miras para conocer, e incluso comprender, los razonamientos del adversario. Pero resulta imprescindible acometer entre todos esta reflexión y acordar la orientación futura de un tema tan importante de nuestra política como lo ha sido la cuestión territorial a lo largo de la historia contemporánea española.

Desgraciadamente, un debate de esta naturaleza no ha sido posible hasta la fecha porque el partido del Gobierno se ha negado, sistemática y reiteradamente, a celebrar el debate autonómico en el Senado. Tampoco ha sido posible el consenso entre el primer partido de la oposición y el Gobierno en estas áreas; las ofertas que en tal sentido se han dirigido al presidente del Gobierno y a otros responsables políticos del mismo, nunca han tenido respuesta. Y, sin embargo, cada día es mayor la reclamación desde la opinión pública de que en materia de estructura del Estado se recupere el consenso.

Horizontes del modelo territorial en España

El modelo autonómico sigue siendo la respuesta más inteligente, generosa, flexible y eficaz a los problemas de nues-

tra complejidad territorial. Es un modelo que asegura la unidad y la igualdad de derechos básicos y, al tiempo, favorece fórmulas específicas de autogobierno a la diversidad de nuestras comunidades. Y es un modelo que puede y debe desarrollarse en una perspectiva federal.

Este proyecto de autonomismo constitucional es el marco ideal y la mejor solución para construir el futuro de España en una democracia avanzada. Un proyecto que superó las homogeneidades excluyentes (una sola religión, una sola lengua, una sola cultura, un solo pueblo, un Estado centralizado) para construirse desde la diversidad, compartiendo sus diferentes identidades a través de afectos y adhesiones compatibles de sus ciudadanos a la ciudad y a la Comunidad Autónoma, en España y en Europa.

La reorientación del debate autonómico en España exige hoy que recuperemos la confianza constitucional y la lealtad al modelo consensuado. Debe hacerse también desde la aceptación de la comunidad cultural, histórica y política española, y con una política orientada a restablecer el prestigio del proyecto estatal. Se trata de subrayar la compatibilidad y la complementariedad de los distintos sentimientos de pertenencia, lo cual está lejos de cualquier nacionalismo español enfrentado a los nacionalismos periféricos.

***El modelo autonómico
es la respuesta
más eficaz a nuestra
complejidad territorial.***

El autogobierno de nuestras comunidades ha de ser compatible con un Estado que ejerce las funciones otorgadas por la Constitución, para garantizar, entre otras cosas, la cohesión y la igualdad. Y sería deseable una adhesión moderna y renovada de nuestros ciudadanos a ese proyecto compartido y unitario en su diversidad.

La defensa de los hechos diferenciales, ya sean históricos, culturales o lingüísticos, no debe impulsar proyectos excluyentes en el seno de la propia Comunidad, ni antagónicos con la comunidad española. Hay que reivindicar el pluralismo social, cultural y lingüístico que caracteriza a esas Comunidades y la legitimidad de todas las opciones democráticas representativas de esa pluralidad. Defender esa concepción del autogobierno es una exigencia y una necesidad ideológica y política.

La participación de los partidos nacionalistas en la estabilidad gubernamental del Estado ha de servir a la integración y favorecer la construcción plural de España. Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha ido acompañada de profundas rupturas entre los partidos de ámbito estatal, lo cual ha provocado tensiones territoriales, agravios comparativos y graves desórdenes autonómicos. Se hace preciso, pues, un compromiso que permita lograr grandes acuerdos territoriales a fin de conseguir el pleno desarrollo del modelo autonómico.

España no precisa de reformas profundas en el bloque constitucional, excepto en lo que se refiere a la configuración el Senado. La última reforma de los Estatutos del artículo 143 ha dado fin al reparto competencial mediante una sucesión de cambios estatutarios en

1992-1993 y 1998-1999. Han quedado globalmente homologados los niveles competenciales de las CCAA cualquiera que haya sido el origen y la forma de acceso a la autonomía. Todo ello sin perjuicio de las singularidades estatutarias que se derivan de los hechos diferenciales o históricos.

El proceso autonómico ha dado lugar a una realidad territorial nueva, potente y dinámica, surgida en los diferentes pueblos de España con una voluntad autonomista creciente y con una legitimación democrática incuestionable. Porque fue la decisión soberana del conjunto del pueblo español la que conformó el modelo autonómico de nuestra Constitución y son los ciudadanos de cada Comunidad y las Cortes Generales los que configuran, en ese marco, su régimen de autogobierno.

Hoy, el desarrollo autonómico tiene las siguientes prioridades:

1) Completar los traspasos de todas las materias de competencia autonómica contempladas en los Estatutos reformados a lo largo de la legislatura autonómica 1999-2003 y culminar los traspasos a las comunidades autónomas del artículo 151. Es particularmente urgente completar los traspasos de Educación no universitaria que fueron pactados en 1992.

2) Acometer una seria reforma de la Administración central, tanto la periférica como la de los Ministerios, especialmente en aquéllos que resultan más afectados por las transferencias a las CCAA. Incorporar progresivamente a la organización administrativa española los principios de subsidiariedad y cooperación en la relación entre las diferentes administraciones.

3) Poner en marcha los mecanismos de coordinación que garanticen la igualdad de derechos básicos de todos los españoles en el acceso y en el nivel de los servicios públicos, transferidos o no, que están relacionados con derechos constitucionales. Las CCAA son las llamadas a administrar estos servicios públicos, y en aras de la igualdad y de la solidaridad, deben establecerse garantías para que, por ejemplo, todos los niños de España tengan asegurada una educación que iguale sus oportunidades en la vida, sea cual sea su origen territorial o social, lo mismo que resulta imprescindible asegurar a cualquier español sus oportunidades de empleo o un tratamiento sanitario en igualdad de condiciones, al margen de su lugar de residencia.

4) La política autonómica española debe encontrar el equilibrio entre el reconocimiento y defensa de la heterogeneidad autonómica que se deriva de los hechos diferenciales, y la ausencia de privilegios económicos o sociales, tal como exige nuestra Constitución. La igualdad que reclama la Constitución no ha de confundirse con la uniformidad, porque entonces no hay autonomía política. El uniformismo ahogaría el proyecto autonómico porque ignora la pluralidad, pero, a su vez, los hechos diferenciales o las singularidades estatutarias no deben traducirse en discriminaciones que vulnere el principio constitucional de la igualdad entre los españoles.

***La igualdad que reclama
la Constitución
no debe confundirse
con la uniformidad.***

***Es preciso negociar
un nuevo modelo
de financiación
de las Autonomías.***

5) Estudiar y acometer sucesivos trasposos competenciales, junto a los recursos económicos correspondientes, desde las Comunidades Autónomas a las ciudades, en el marco de una reforma consensuada de la legislación correspondiente por medio del pacto local.

6) En relación a las ciudades de Ceuta y Melilla, se debe culminar, en el menor plazo posible, el traspaso de las competencias y facultades políticas que les confieren sus respectivos Estatutos de Autonomía, así como ampliar sus competencias en materia de Educación.

El actual Estado de las Autonomías exige avanzar en sus posibilidades y perfeccionar algunas deficiencias. Y ello debe hacerse aplicando los valores de igualdad, solidaridad, cooperación u justicia social también al desarrollo del Estado autonómico. Con este objetivo y siendo España constitucionalmente un Estado autonómico, hay que asumir principios y mecanismos de funcionamiento inspirados en los modelos federales para hacer vigentes estos valores. Pero no se trata de contraponer el concepto de federalismo al modelo autonómico, sino de desarrollar la Constitución española y su Título VIII en una orientación que responda y resuelva los problemas actuales. En particular, ofreciendo la mejor respuesta a cuatro grandes cuestiones que el modelo actual aún no ha resuelto correctamente:

***Un modelo federal de financiación
para las CCAA***

El actual modelo de financiación ha fracasado y es preciso negociar otro nuevo. Para su elaboración, deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

a) Asegurar la igualdad; esto es, que todos los españoles, sea cual sea la comunidad autónoma donde residan, tengan acceso al mismo nivel de servicios públicos básicos.

b) Garantizar la autonomía y suficiencia financieras de las CCAA. Esto será posible mediante la cesión de una serie de impuestos que, junto a los tributos ya cedidos, compondrían una «cesta de impuestos» (IVA, impuestos especiales y un porcentaje fijo sobre la base liquidable del IRPF) en niveles adecuados, a fin de permitir la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas sin perjudicar la ordenación fiscal y el funcionamiento estatal de la Agencia Tributaria.

c) La inclusión de variables redistributivas que garanticen la cobertura del coste real de los servicios públicos, asegurando así idéntica financiación y acceso a dichos servicios en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.

En este sentido, resulta imprescindible un notable aumento de las dotaciones del Fondo de Nivelación de Servicios y del Fondo de Compensación Territorial, que tienen como finalidad la reducción de las diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas.

d) Alcanzar una verdadera coordinación entre la Hacienda del Estado y las Haciendas autonómicas mediante la reforma del Consejo de Política Fis-

cal y Financiera, que debería instalarse en el Senado, y la reforma de la Agencia Estatal de Administración Tributaria —con la participación de las CCAA— y los convenios con las Haciendas locales para la gestión de algunos tributos.

e) Mantener las especificidades financieras y fiscales de Canarias, Illes Balears, las ciudades de Ceuta y Melilla y los regímenes forales de Navarra y del País Vasco, en el horizonte de una progresiva convergencia de los resultados derivados de dichos regímenes especiales en la asignación de recursos a las CCAA.

Un modelo federal para el Senado

El Senado, tal como lo diseñó la Constitución, no se ajusta ya a las necesidades de un Estado descentralizado. La ausencia de una auténtica cámara territorial es un grave defecto que debemos corregir. La reforma del Reglamento del Senado y la creación de una Comisión General de las Comunidades Autónomas han resultado insuficientes, lo que hace necesaria una reforma constitucional que nos permita dotarnos de una cámara legislativa en la que estén presentes los representantes de las CCAA españolas, para que allí se entiendan y se atiendan, dentro del proceso legislativo, los legítimos intereses que ellas expresan y defienden.

Una reforma cuya necesidad es imperiosa, no sólo para evitar el bilateralismo excesivo por el que discurre la política autonómica sino, sobre todo, para garantizar la presencia, la voz y la participación de las Autonomías en la política española y en las diversas instituciones del Estado. Los socialistas pensamos que, en este momento, esta es

la tarea más urgente e importante de la política territorial española.

De los sistemas comparados se nos ofrece la posibilidad de convertir el Senado en una auténtica Cámara de las Autonomías o Consejo de las Comunidades Autónomas. La presencia de los gobiernos autonómicos en esa cámara aseguraría la representación territorial, trasladaría al proceso de elaboración de las leyes los criterios procedentes de las Autonomías, permitiría la participación de éstas en materias básicas, como son su financiación, la política fiscal o las políticas generales de grandes servicios públicos cuya ejecución les corresponde, y aseguraría el acuerdo con el Gobierno del Estado en la planificación de los grandes planes de infraestructuras, la participación en la UE, o los criterios de reparto de los fondos europeos.

Ahora bien, la entidad y la profundidad de las reformas constitucionales que entraña esa solución, nos exigen a todos la máxima flexibilidad en la búsqueda del consenso, imprescindible en una materia como ésta.

Una cooperación federal entre las CCAA y el Gobierno central

Al Estado de las autonomías le falta colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el

***El Senado no se ajusta
a las necesidades
de un Estado
descentralizado.***

Estado, así como participación de las CCAA en la gobernación general. En la práctica, no existen convenios entre las CCAA. Las conferencias sectoriales se degradan, pierden interés e importancia cada día y las comisiones bilaterales se han diluido o trabajan en el más absoluto secretismo.

Una de las mejores lecciones que debemos aplicar los españoles a nuestro Estado autonómico es la cooperación federal. El federalismo es pacto y solidaridad, colaboración, cooperación y participación desde una organización territorial descentralizada del poder político. Así pues, habría que:

1) Incorporar a nuestra práctica política la Conferencia del presidente del Gobierno y de los presidentes de las CCAA como cúspide de los órganos de coordinación. Este órgano, que funciona en Alemania y Austria, es un foro de consulta mutua y resulta extraordinariamente útil en la orientación y planificación de las grandes políticas para el conjunto del país. Sirve, también, para defender los intereses de las CCAA en las políticas globales, fundamentalmente presupuestarias, y para impulsar negociaciones y convenios, tanto con el Estado como interautonómicos.

2) Regular y formalizar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales dotándolas de poder real, exigiendo efi-

cacia en su trabajo desde un reconocimiento concreto de sus papeles y funciones.

3) Proponer la creación de agencias integradas entre el Estado y las CCAA afectadas para la gestión coordinada de tareas comunes (grandes infraestructuras, patrimonio histórico o cultural, temas medioambientales, etcétera) que permita a varias administraciones trabajar coordinadamente sobre un mismo bien, objetivo o territorio.

4) Regular e impulsar la conjunción de tareas y actuaciones comunes entre el Estado y las CCAA y entre éstas y los ayuntamientos. En concreto, la planificación y la programación conjuntas de grandes obras de infraestructuras, regadíos, actuaciones sectoriales, etcétera, deben ser instrumentos habituales y normales del funcionamiento del Estado autonómico. Igualmente, se debe evitar la discrecionalidad y el arbitrarismo en las políticas territoriales. Es particularmente importante evitar la competencia entre CCAA sobre ayudas fiscales y subvenciones a la localización industrial.

5) Promocionar y extender la práctica de los convenios entre administraciones. Es recomendable una mayor extensión de los convenios entre CCAA, incluso en el caso de que ello exigiera la reforma del artículo 145.2 de la Constitución.

***Faltan al Estado
autonómico la cooperación
y colaboración entre
Comunidades Autónomas.***

Una participación mayor de las CCAA en la Unión Europea y en la actividad exterior de España

Las CCAA deben tener un papel relevante y creciente en el proceso de construcción de la Unión Europea y una adecuada participación, junto al Go-

bierno del Estado, en los órganos decisivos de la Unión.

1) Debe fortalecerse el Comité de las Regiones y dotársele, progresivamente, de funciones complementarias en relación al Parlamento Europeo.

2) Debe mejorarse la participación de las CCAA en la fase de toma de decisiones de la UE, cuando éstas afecten a competencias exclusivas o concurrentes. La fórmula debe ser acordada en la conferencia sectorial, pero ha de contemplar la participación de representantes de las CCAA en los Consejos de Ministros y en sus órganos auxiliares.

3) Hay que apoyar que las Comunidades Autónomas, complementando la competencia exclusiva del Estado en la política exterior, realicen actividades

exteriores en defensa de sus intereses económicos y de desarrollo regional, articulando las mismas con las del Gobierno de España para garantizar una mejor coordinación en la defensa de los intereses comunes.

4) Por último, debemos señalar la conveniencia de que las comunidades autónomas con singularidades culturales o lingüísticas participen en el Instituto Cervantes, así como en la representación española ante organismos internacionales de naturaleza o funciones análogas, como, por ejemplo, la UNESCO.

*Ponencia presentada en el Seminario
Las reformas institucionales
necesarias para mejorar
la calidad de nuestra democracia,
Fundación Pablo Iglesias.*