

Joan Romero es catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València. Es autor, entre otros, de *España inacabada* (PUV, 2006).

## Autonomía política y nacionalismos.

### Sobre la acomodación de la diversidad en España

Joan Romero

*No hay que tomar a ningún pueblo de España, ni a su cultura, como representante exclusivo del pueblo español o de la cultura española, ni atribuir patentes de heterodoxia a los demás.*

(España. Conferencia pronunciada en el claustro de la Universidad de Valencia en 1937 por Pere Bosch i Gimpera, Rector de la Universidad de Barcelona.)

La primera década del nuevo milenio está casi finalizada y en España sigue plenamente abierto el debate sobre España. Sea cual sea la opinión que merezca, lo cierto es que nuestro antiguo *problema* consume una gran parte de energías colectivas, condiciona ampliamente la agenda política, genera notables tensiones sociales y proyecta sombras de incertidumbre respecto del futuro. Hace ahora tres décadas que fue posible sentar las bases de un proceso que ha asombrado a propios y extraños. Se trataba de gestionar un escenario muy complejo y casi nadie imaginaba que treinta años después España fuera vista como una de las experiencias más positivas de estabilidad, progreso y cohesión social del mundo occidental. A los consensos internos se vino a sumar la integración, determinante, en el proyecto europeo. Es probable que España sea hasta el momento el mayor éxito de la Unión Europea.

Uno de los pilares sobre los que se construyó el consenso constitucional fue el de encontrar una solución aceptable para las históricas reivindicaciones de los nacionalismos catalán y vasco. El antiguo *problema* de las *naciones internas*, en acertada expresión de Joan Subirats, encontró acomodo en el bloque de constitucionalidad y desde entonces la política ha procurado mantener un cuidadoso equilibrio entre la *indefinición indefinida* y la *conllevancia* con las expresiones políticas nacionalistas mayoritarias en el País Vasco y en Cataluña. Superando desencuentros y tensiones por la vía del pacto y, sobre todo, respetando todos la lealtad constitucional como la pieza esencial de la estabilidad política española. Las naciones internas son las que han contribuido a moldear y a dar contenido al modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba.

Un proceso histórico que finalmente ha supuesto cambios radicales en la distribución de poder político y que ha hecho posible la evolución desde su forma original de Estado unitario a la de Estado funcionalmente federal. Sin embargo, las naciones internas han renovado periódicamente sus pretensiones de reconocimiento de la diferencia por entenderlas no atendidas por parte de lo que Kymlicka ha definido como la cultura social mayoritaria. Como consecuencia, se reabren debates que tienen más que ver con la identidad que con el actual reparto de poder en el Estado Autonómico.

No se trata por tanto de lo que algunos definen como un «debate territorial» sino que tiene motivaciones e implicaciones de mucho mayor calado. Tampoco se trata de un debate que pueda ser archivado en la historia calificándolo de anacrónico, decimonónico, prepolí-

tico o premoderno. El nuevo contexto globalizado en el que se diluyen los perfiles del Estado-nación tradicional, ha demostrado que hay dos grandes tendencias que se abren camino con determinación: la necesidad de crear estructuras políticas y espacios de colaboración supranacionales y, a su vez, la reconstrucción de las identidades y la emergencia de nuevos actores políticos en las escalas local y regional. Sin mirar más allá del reducido club de las democracias maduras de Occidente (no es necesario mirar hacia el centro de Europa) los ejemplos de Bélgica, Reino Unido y Canadá, junto a España, indican que esta cuestión ha sido y sigue siendo muy relevante. El gran desafío consiste, a mi juicio, en saber hacer compatible la dimensión identitaria de las naciones con la posibilidad de que no necesariamente su aspiración se oriente hacia la reivindicación secesionista.

### **Un Estado más federal**

Ya se dispone de información suficiente para conocer tanto las motivaciones que animaron las reformas de Estatutos de Autonomía como la nueva geografía política de España una vez que los Estatutos de Autonomía se desarrollen plenamente. Una vez más, las demandas de más autonomía política de formaciones políticas nacionalistas de Cataluña, Euskadi y Galicia ayudan a explicar la necesidad de acometer esta nueva etapa. El propio nacimiento y desarrollo del Estado Autonómico tuvo ahí su explicación fundamental y vuelve a tenerla de nuevo.

Sin embargo, lo primero que hay que constatar es que ni siquiera existe consenso, ni en la valoración de las consecuencias del proceso, ni en su interpretación. Para algunas expresiones nacionalistas en Cataluña no es más que una nueva etapa, insuficiente, de avance hacia la consecución de una autonomía política plena y anuncian nuevas iniciativas y demandas. Los nacionalistas vascos, por su parte, ni siquiera consideran la posibilidad de reforma del actual Estatuto de Gernika como su mejor opción a medio plazo, sino que trabajan en un escenario de consultas dentro de un supuesto «derecho a decidir del pueblo vasco» que no tiene precedente en las democracias maduras occidentales, se aleja del marco establecido en la Constitución española y recuerda más bien el largo contencioso canadiense. Para otras expresiones del nacionalismo español supone la ruptura de España como nación. Y se anuncian riesgos de fragmentación e incluso de «balcanización». Para otros, en fin, la perspectiva de décadas de experiencia, como miembro de la Unión Europea y como Estado compuesto, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, fundamental por otra parte en su tarea, en general equilibrada, de interpretación del modelo de Estado que la Constitución prefiguraba, y la velocidad de los cambios sociales y económicos en curso, aconsejaban una amplia puesta al día.

Esta última posición, impulsada por el gobierno socialista durante la legislatura 2004-2008, ha alcanzado amplios consensos en la mayoría de parlamentos regionales que han tramitado las respectivas propuestas de reforma. Pero este consenso (a menudo se olvida o se omite), que posibilitaba aunar mejor *normalidad* y *normatividad*, no debe impedir hacernos ver otra realidad política que subyace y que afecta, básicamente, a los territorios en los que existen lo que llamaremos *naciones internas*: Catalunya, Euskadi y Galicia. El proceso está detenido en Galicia, el lendakari vasco ha reiterado su decisión unilateral de hacer una consulta en el País Vasco en el otoño de 2008 y en Cataluña, aunque el nuevo Estatuto está en vigor, a nadie se le oculta que en su tramo final no ha contado con amplios consensos bási-

cos. Además, de una futura interpretación del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña a partir de un recurso promovido por el partido conservador, mayoritario en la oposición, dependerá en gran medida tanto la futura arquitectura institucional del conjunto del Estado como, muy probablemente, la estabilidad y lealtad constitucionales que hasta ahora han sido elemento esencial de delicada articulación del hecho plurinacional en España en nuestra etapa democrática durante los últimos treinta años.

Diferentes Comisiones especiales de estudio y ponencias constituidas en diversas Comunidades Autónomas elaboraron estudios, dictámenes y ponencias. Todos ellos hacían balance, formulaban diagnósticos y aconsejaban propuestas de reforma de los diferentes Estatutos. Todos hacían referencia a ideas básicas muy similares y reproducían, en lo esencial, idénticas reivindicaciones, déficit o niveles de insatisfacción<sup>1</sup>. Para disponer de una visión de conjunto sobre diagnósticos y propuestas de reforma se avanza aquí una síntesis de las ideas fundamentales contenidas tanto en *Informe sobre la Reforma de l'Estatut de Catalunya* como en el *Documento para la reforma del Estatuto de Andalucía*. El ejemplo de Cataluña es importante porque, por ahora, puede indicar los nuevos límites de la autonomía política. El caso andaluz es particularmente representativo y no solamente desde el plano estricto de la eficacia de un Estado compuesto. Expresa la voluntad ampliamente manifestada en el conjunto de parlamentos regionales de situar el nuevo marco competencial en niveles equiparables a los establecidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El balance y diagnóstico hecho desde Cataluña respecto a los principales problemas derivados de la aplicación de la Constitución de 1978 y del Estatuto de 1979 queda bien reflejado en el Informe elaborado por expertos del Institut d'Estudis Autònoms. Además del déficit de reconocimiento de la singularidad de Cataluña dentro del Estado, se subrayaban los siguientes: *falta de capacidad para fijar políticas propias en ámbitos materiales coherentes y completos; funciones ejecutivas fragmentadas y restringidas; falta de capacidad plena de autoorganización; inadaptación al modelo autonómico de la Administración General del Estado y de la Administración de justicia; insuficiente participación en las instituciones y en las políticas estatales; déficit participativos en el ámbito de la Unión Europea y en la proyección exterior de Cataluña; falta de una financiación suficiente, estable y garantizada; riesgos de desnaturalización de las potestades legislativas de la Generalitat.*

En coherencia con aquel diagnóstico, el mismo Informe avanzaba nuevas propuestas para que fueran consideradas en la futura reforma: *reconsiderar la técnica de atribución competencial utilizada hasta ese momento y optar por el establecimiento de títulos competenciales más amplios y detallados, definiendo y precisando el alcance y contenido de los títulos competenciales; hacer del Estatut un instrumento modulador del alcance de las competencias estatales; reconocimiento de nuevos títulos competenciales; superación de los límites competenciales no derivados de la Constitución; posibilidades de que el Estatut pudiera incidir en la definición de las tipologías competenciales; reducción de la incidencia de las leyes orgánicas y del artículo 149.1.1. de la C.E. en el régimen de las competencias mediante: a) la adecuación entre leyes orgánicas y reglas de distribución competencial; b) el establecimiento de criterios para reducir el uso expansivo de la competencia del artículo 149.1.1. de la CE, y c) incidiendo en las leyes orgánicas relativas a la justicia y seguridad pública.*

1. Véase al respecto:

- Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Informe sobre la reforma de l'Estatut de Catalunya elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms.
- Informe de la Comisión creada por el Parlament de Catalunya sobre profundización del autogobierno de Catalunya.
- Documento para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Comisión especial de Estudio para la profundización del desarrollo del autogobierno Aragonés.

Sugería igualmente que el nuevo Estatut avanzara: *1. En la configuración de la Generalitat como administración ordinaria en Cataluña; 2. En la adaptación territorial de las funciones ejecutivas; 3. En el reconocimiento de la potestad reglamentaria sustantiva dentro de las competencias de ejecución; 4. En la adaptación de la Administración del Estado y 5. En disponer de garantías de poder crear un espacio propio de autoorganización administrativa.*

Por su parte, entre los objetivos fundamentales que la reforma del Estatuto andaluz debía proponerse figuraban los siguientes: *profundizar en el autogobierno, agotando el techo competencial que permita el bloque de constitucionalidad, después de un primer periodo de ejercicio de la autonomía política en general valorado muy positivamente; precisar y especificar pormenorizadamente las competencias a fin de evitar que la legislación básica del Estado o los títulos transversales del mismo desapoderen al Estatuto de las competencias asumidas o condicionen indebidamente su ejercicio; incorporar nuevos títulos competenciales relacionados con los cambios sociales, económicos o tecnológicos ocurridos durante las dos pasadas décadas, así como otros principios transversales; mejorar la presencia de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones por parte de la AGE cuando éstas afecten al bloque de competencias de las Comunidades; mejorar la presencia de las Comunidades Autónomas en la representación del Estado ante las instituciones comunitarias; ampliar las funciones de Comisiones Bilaterales Estado-Comunidad Autónoma para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas; expresar su voluntad de participar o ser consultados con ocasión del nombramiento de representantes en organismos estatales como el Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y otros.*

Un detenido análisis de los Estatutos de Autonomía reformados, ya vigentes, permite constatar que, una vez desarrollados plenamente, gran parte de las sugerencias y recomendaciones antes referidas han sido incorporadas al bloque de constitucionalidad. De alguna forma podría decirse que, de no mediar sentencia del Tribunal Constitucional que modifique sustancialmente el contenido del Estatuto de Cataluña, ya en vigor, y por analogía otros, como el andaluz, que han incorporado gran número de artículos con idéntica redacción al recurrido, cuando hayan culminado las reformas en curso se habrá producido una notable profundización en el autogobierno en España. Aparecen especificadas pormenorizadamente una gran cantidad de competencias exclusivas; se ha incorporado una nueva generación de competencias exclusivas relacionadas con los cambios sociales, económicos, culturales y tecnológicos; las Comunidades Autónomas tendrán además amplias competencias legislativas y de ejecución de otras muchas materias que por ley orgánica puedan ser transferidas o delegadas vía artículo 150.2; participarán además de manera directa o indirecta en la adopción de decisiones políticas que afecten a derechos e intereses de las Comunidades; podrán ejecutar otras competencias que hayan sido adoptadas en el marco estatal o supraestatal; se habrá incorporado una nueva regulación que les otorga capacidades políticas para poder intervenir o ser consultadas de forma preceptiva en procesos de formación de voluntad política del Estado, en procesos de decisión, en procesos de elaboración de tratados y convenios internacionales y, en su caso, de designación de representantes en organismos e instituciones del Estado; se incorporan capacidades para que las Comunidades Autónomas puedan explorar iniciativas de cooperación interregional... Finalmente, se cons-

tituyen Comisiones Bilaterales AGE-Comunidad Autónoma cuyas implicaciones futuras son de una gran relevancia política.

En resumen, si el modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba era «federalizable», en palabras del profesor García de Enterría, una vez culminado el proceso de aprobación y desarrollo de los Estatutos y tras la revisión del modelo de financiación, podrá decirse que el Estado Autonómico será *mucho más federal* que antes de las reformas.

### **Hacer de la coordinación y la cooperación una costumbre**

Esta sustancial modificación del bloque de constitucionalidad obliga a entender la autonomía política como ya fuera definida por Elazar: «autogobierno más gobierno compartido». Lo cual significa que habrá de avanzarse mucho más que hasta el momento en el terreno de la cultura del pacto. Deberán mejorarse los mecanismos de coordinación y de cooperación (formal e informal) hasta ahora insuficientemente desarrollados. Obligación, por cierto, ampliamente reiterada por el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, a la que parece que los diferentes actores políticos se resisten a darle contenido pleno. También será necesario imaginar nuevas formas de incentivación para que las distintas esferas de gobierno encuentren espacios para la cooperación. Se trata, en definitiva, de transitar de un Estado en parte yuxtapuesto hacia un Estado verdaderamente compuesto. La cultura política es esencial en estos procesos y en España se está muy lejos todavía de la posibilidad de *hacer de la cooperación una costumbre*.

Resumo aquí algunos de los objetivos estratégicos, ya referidos en otro lugar con mayor extensión<sup>2</sup> que debieran inspirar a los diferentes actores políticos actitudes futuras y que se hacen aún más imprescindibles tras la reforma estatutaria:

El nuevo contexto será particularmente exigente para la Administración General del Estado (AGE). Sitúa al gobierno central ante un escenario muy diferente y más complejo. Sus competencias ejecutivas quedarán sensiblemente reducidas, sus capacidades para elaborar legislación básica habrán quedado mucho más acotadas, se verá obligado a crear nuevos espacios de codecisión muy importantes (Comisiones Bilaterales) y a redefinir algunos de los existentes (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Consejos Interterritoriales y Comisiones Territoriales) dotándoles de mayor dimensión institucional y capacidad política. El proceso de toma de decisiones será más complejo y le obligará a imaginar nuevos métodos de cooperación voluntaria. La AGE debe ser capaz de superar su actitud desconcertada y defensiva y adoptar una posición mucho más proactiva, acorde con la nueva realidad plasmada en el bloque de constitucionalidad y con las nuevas exigencias de gobernanza democrática.

Esta exigencia a la AGE, derivada del nuevo contexto, ganará en eficacia en la medida en que los otros actores implicados, las Comunidades Autónomas, mantengan también la voluntad de hacer de estos espacios un ámbito eficaz de coordinación (por ejemplo en la elaboración de legislación básica y autonómica) y cooperación. En ambos casos, sería aconsejable superar tanto visiones e inercias más propias de un Estado unitario ya inexistente, como posiciones victimistas que pueden resultar políticamente rentables en el corto plazo, pero negativas finalmente porque socavan las bases de la lealtad institucional, pilar fundamental de todo Estado de corte federal. Tan contraproducentes resultan comportamientos, aún presentes en actitudes de la política cotidiana de la AGE del tipo «de España me

2. Romero, J. (2006): *España inacabada*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, págs. 85-184.

ocupo yo», como los evidenciados en algunas actitudes de representantes de gobiernos autónomos que se comportan como poderes locales «en burbuja», como «Estados-Región» que no entienden la relación con el gobierno central más que como mera «relación comercial», que pretenden hacer de la AGE en la Comunidad Autónoma una mera rareza «residual», o que incluso responden a actitudes del tipo «ya que no podemos marcharnos de España, hagamos que España se marche de la Comunidad Autónoma». Una y otras, están muy alejadas de la cultura federal y de las formas de entender la creciente interdependencia entre diferentes esferas y niveles de gobierno a que el nuevo contexto obliga.

Se puede avanzar mucho más en formas de coordinación, en especial cuando exista la posibilidad de asignar recursos para el desarrollo de políticas públicas concretas. Por lo que a la AGE respecta, que es quien probablemente debiera tomar la iniciativa, la capacidad que le viene asignada de establecer un «denominador común normativo», así como la necesidad de dar contenido a muchas redacciones estatutarias en las que se establecen competencias exclusivas para la Comunidad Autónoma «sin perjuicio de las competencias atribuidas a la AGE» en diversos campos, implican un desarrollo adecuado del principio de coordinación tal y como debe ser entendido desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En esta labor, aún inacabada, de deslinde competencial, el Tribunal Constitucional ha defendido el deber constitucional del gobierno central de establecer una legislación básica para todos. No obstante, esta legislación no puede alcanzar tal grado de detalle que impida el desarrollo legislativo reservado a las Comunidades Autónomas, con el riesgo de vaciarlas así de las competencias que sus respectivos Estatutos de Autonomía les atribuyen en cada caso. Algunas sentencias, como las que se ocupan de la ordenación de protección de espacios naturales, territorio y medio ambiente, urbanismo o infraestructuras, resultan muy representativas y de interés. La transición de un Estado unitario a un Estado en el que se ha producido una redistribución radical del poder político, ha estado presidida por una serie de rasgos que bien podrían resumirse en la excesiva vocación centralizadora y uniformizadora. Ésta se ha evidenciado en el afán por desbordar el ámbito competencial que la Constitución reserva a la AGE en la elaboración de normas, intentando en ocasiones impedir o suplantar a las CCAA el pleno ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias. En otras ocasiones, el intento de desborde competencial se ha producido desde la escala autonómica, hacia arriba y hacia abajo. Esta orientación estratégica es muy importante para garantizar el establecimiento de mecanismos y anclajes fundamentales para asegurar un mejor funcionamiento de un Estado compuesto como el español.

Con independencia de la necesaria reformulación de programas en algún caso y más allá de realizaciones apreciables (junto a fracasos notables), su contribución al desarrollo de buenas prácticas, de nuevos estilos de gobierno y al avance de otra cultura de la cooperación y de una visión distinta del desarrollo en los territorios así lo aconseja al menos. La AGE debe reorganizar su presencia y mejorar su capacidad para liderar procesos e implicar a los diferentes actores, niveles y esferas de gobierno.

Reforzar la cooperación interregional, más allá del marco formal hasta ahora propiciado desde la Unión Europea, debiera ser otro de los grandes objetivos geopolíticos en España. Las sinergias en este caso pueden ser de gran importancia para articular estrategias de futuro, para abordar problemas comunes y para reforzar el nivel de interlocución de las regiones, tanto ante sus respectivos gobiernos centrales, como ante Bruselas. En caso de

existir voluntad política de hacerlo, las bases de partida están claras porque ya existe amplia experiencia en Europa en la que inspirarse: a) reforzar el policentrismo y profundizar en la idea de subsidiariedad; b) constituir núcleos interregionales fuertes y creíbles (desde el punto de vista de localización geopolítica y desde el punto de vista de masas críticas) para ganar en interlocución ante las instituciones comunitarias; c) partir de estructuras con geometría variable y adoptar un modelos de organización flexible; d) buscar la cooperación entre los diferentes niveles, y e) reforzar la implicación del nivel regional en la gestión del espacio transnacional.

La AGE también puede imaginar programas nuevos que incentiven la cooperación entre esferas de gobierno. La convocatoria de programas estatales que impliquen financiación para acciones específicas a los que puedan concurrir otros actores públicos y privados, puede ser un instrumento eficaz para favorecer la cooperación. De nuevo la experiencia europea a través de programas e iniciativas comunitarias, así como otros ejemplos de Estados de la Unión son muestra de cómo se pueden impulsar importantes programas de cooperación.

La AGE debe contribuir, en fin, a impulsar un proceso más ambicioso de descentralización en favor de los gobiernos locales que se vea acompañado de una revisión del modelo de financiación y adaptado a las nuevas necesidades derivadas tanto del protagonismo creciente de los gobiernos locales como actores políticos en el actual contexto, como de los profundos cambios económicos, sociales y ambientales en curso.

Quedaría, finalmente, la decisión sobre el papel de un futuro Senado reformado. Como es sabido existen sobre esta cuestión posiciones muy diferentes. Desde las expresadas por el propio Consejo de Estado<sup>3</sup> hasta las aportadas por numerosos expertos de ámbitos académicos. Aquí se defiende que la reforma del Senado no es imprescindible para garantizar un funcionamiento más eficaz del Estado Autonómico. A ello se añaden dudas sobre su conveniencia y oportunidad, dado que presupone una reforma de la Constitución que hasta ahora no ha contado con el consenso suficiente.

Un proceso tan ambicioso de reforma de Estatutos de Autonomía no está exento de posibles riesgos e incertidumbres. Avanzo aquí tres reflexiones al respecto. En primer lugar, el desarrollo pormenorizado de competencias asignadas a Comisiones Bilaterales AGE-Comunidad Autónoma y el amplio espacio indefinido que ofrece la posibilidad de asignar a la Comunidad Autónoma, vía delegación expresa, competencias atribuidas a la AGE. La experiencia demuestra que el proceso de emulación entre Comunidades supone que una delegación a una Comunidad significa, a medio plazo, delegación generalizada al resto. Esta circunstancia habilita a algunos a advertir de dinámicas que pueden debilitar las capacidades constitucionales atribuidas a la AGE, a denunciar una posible devaluación de figuras esenciales como la Conferencia de Presidentes o las Conferencias Sectoriales Intergubernamentales, o incluso a hablar de posible debilitamiento del marco federal (multilateral por definición) en favor de un escenario de relaciones bilaterales de aroma «confederalizante».

En segundo lugar, el establecimiento en Estatutos de compromisos de asignación de inversión regionalizada del Estado en algunas Comunidades, sea como porcentaje del PIB (Cataluña), sea como porcentaje de población (Andalucía), u otros, contribuyen al desarrollo de discursos de agravio comparativo y de asignación de recursos que obedecerán más a la coyuntura y a compromisos políticos bilaterales, que a una distribución más propia de estructuras de un Estado que responde a un modelo federal. En consecuencia, pueden acen-

3. Consejo de Estado (2006): *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Madrid.

tuarse asimetrías poco justificables en relación con determinados programas de inversiones. Un repaso a la evolución de la inversión plurianual territorializada de la AGE en los últimos años –especialmente en el capítulo de infraestructuras– basta para constatar que los criterios y las prioridades no responden siempre a los principios de oportunidad estratégica o de equidad territorial, no se ajustan a criterios de financiación por habitante y de participación en el PIB y no responden a acuerdos multilaterales previamente establecidos, acordados entre las partes y después incorporados en el correspondiente anexo de inversiones regionalizadas de los Presupuestos Generales del Estado. Con demasiada frecuencia obedecen a la necesidad de alcanzar mayorías suficientes en el Parlamento español y a otras razones aún menos comprensibles o explicables. Los acuerdos de compromisos de inversión regionalizada de la administración central derivados de acuerdos políticos en algunos Estatutos de Autonomía todavía puede hacer las cosas más difíciles en el futuro. Por último, la inclusión de cláusulas estatutarias que *de facto* suponen intentos de «blindajes» imposibles en materia de gestión de recursos hídricos, nada tiene que ver con la forma en la que se abordan estas cuestiones de Estados federales de larga tradición.

En tercer lugar, la mayor debilidad que, a mi juicio, ofrece el proceso de reforma estatutaria en España es doble: no haber sido capaces de abordar de forma simultánea una reforma profunda de la propia Administración General del Estado, tanto central como periférica, y no haber alcanzado un amplio consenso político, también previo o paralelo a las reformas estatutarias, sobre la creación o consolidación de *anclajes federales* claros y aceptados por todos los actores políticos. Da la impresión de que se ha procedido a la reforma de Estatutos de forma un tanto apresurada y en cierto modo improvisada. Al haberse procedido de esta forma se dificulta el pleno ejercicio del principio de coordinación y disminuye la posibilidad de conferir la necesaria coherencia al conjunto de un sistema que es federal en esencia pero que adolece de un déficit notable de cultura política y puede no contar con mecanismos e instrumentos «federales» claros y aceptados por todos.

Pese a todo, el proceso seguido en España, original por cuanto se ha procedido a una nueva redistribución de poder político entre las partes modificando Estatutos de Autonomía sin modificar la Constitución, supone avances y en muchos casos las reformas propuestas por los parlamentos regionales han contado con amplio apoyo. Contiene muchos más aspectos positivos que negativos. Así se valora por la mayoría y así se nos valora de forma mayoritaria desde fuera.

Pero en el terreno de la eficacia, persisten dificultades relacionadas con la cultura política de la coordinación y la cooperación que restan coherencia a las políticas y a los procesos de toma de decisiones. Hay demasiadas inercias del pasado y episodios de desencuentro, tensiones, conflictos y falta de corresponsabilidad institucional. Máxime si tenemos en cuenta que los cambios han sido radicales (se ha creado un nuevo pilar del Estado que antes no existía y que ahora es responsable de la mayor parte de las políticas públicas) y se parte de un déficit muy notable en la cultura del pacto y de la cooperación. No debe olvidarse que todos los Estados de tradición federal cuentan con tensiones similares y en todos los Estados se han esgrimido argumentos parecidos en relación con la resolución de determinadas cuestiones. Los anuncios de riesgo de ruptura de la unidad de mercado (como ahora denuncia el Consejo de Cámaras de Comercio en un reciente informe dirigido a los partidos políticos españoles)<sup>4</sup>, los debates sobre financiación *per cápita*,

4. Consejo de Cámaras de Comercio (2007): *Elecciones Generales 2008. Propuesta a los partidos políticos*.



capacidad fiscal, balanzas fiscales entre regiones o Estados federados, o incluso la gestión de recursos hídricos, tan conocidos como habituales, son fuente de enconados conflictos en otros Estados federales.

En todo caso, siempre cabe el recurso de la revisión de aquellos aspectos que suponga pérdida de eficacia o incluso riesgo de bloqueo a medio plazo y, por supuesto, siempre es posible apelar en última instancia al órgano jurisdiccional federal para delimitar competencias. Como ha puesto de relieve Enoch Albertí<sup>5</sup>, el ejemplo de Alemania y su reciente reforma constitucional es un muy buen ejemplo de evaluación del funcionamiento insatisfactorio del Estado federal y de intento de superación de riesgos de bloqueo institucional previa reforma constitucional basada en un amplio consenso.

Sea como fuere, ello no habilita para anunciar de forma anticipada riesgos de fractura irreversible, de fragmentación del Estado<sup>6</sup> o situaciones irresolubles derivadas de la aplicación de los Estatutos reformados. Todo lo contrario. El camino hasta ahora recorrido en la construcción de un Estado compuesto desde la existencia de un modelo de Estado-nación tradicional ha sido muy positivo. Adquiere trascendencia histórica y ahora se ha dado un paso más en la dirección correcta... Como todo proceso abierto no ha estado exento de dificultades, desencuentros y conflictos. Y así será en el futuro. Después de tres décadas, los propios cambios y la experiencia acumulada han aconsejado acometer una segunda fase de profundización de la autonomía política en favor de las Comunidades Autónomas. El nuevo contexto y la nueva distribución de poder y capacidades a los diferentes actores políticos, que son Estado, obliga a explorar nuevas formas de gobernanza democrática en un Estado que es más complejo y donde el poder político ha experimentado una redistribución extraordinaria. La responsabilidad de todos, en palabras de Joan Prats, radica ahora en hacer posible la transición desde un «Estado de Autonomías» a un auténtico Estado Autonomico. Y las dificultades, en este plano relacionado con el funcionamiento más eficaz de un Estado compuesto como el español, funcionalmente federal, no tienen por qué ser distintas ni mayores que las que afrontan otros Estados de tradición federal.

Para un escéptico constructivo, como es mi caso, mejorar la buena gobernanza democrática en España pasa, a mi juicio, por reforzar el marco federal. En España se necesitan más gestos federales y más cultura federal. Federal, entendido como sinónimo de cultura del pacto (*foedus*), de lealtad constitucional e institucional, de coordinación y cooperación entre esferas y niveles de gobierno, de respeto mutuo, de claridad, de transparencia en la información, de multilateralismo, de equidad, de corresponsabilidad, de solidaridad... pero también de autonomía política y de capacidad para desarrollar políticas públicas muy diferentes entre las Comunidades Autónomas.

### **Federalismo plurinacional**

El mayor riesgo que amenaza nuestra convivencia y nuestra estabilidad y que permite imaginar un horizonte incierto que puede socavar los formidables logros colectivos alcanzados durante más de tres décadas, tiene como causa las tensiones entre nacionalismos. Viene derivada de nuestra ya histórica incapacidad para alcanzar un marco aceptable de convivencia en un Estado que alberga varias naciones. Tampoco en esto somos originales. Otras democracias maduras como Bélgica, Reino Unido o Canadá se enfrentan a situaciones similares y en todos los casos el reto colectivo es muy parecido: cómo integrar lo que

5. Albertí, E. (2006): «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, págs. 9-42.

6. Sosa Wagner, F. y Sosa Mayor, I. (2006): *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, Ed. Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero.

7. Vid. S. Dion, (2005): *La política de la claridad*, Madrid, Alianza Editorial, pág. 83.

Charles Taylor definiera como la «diversidad profunda»<sup>7</sup> de identidades diferentes en el seno de sociedades cada vez más complejas, mestizas diría Sami Naïr. Esta circunstancia nada tiene que ver con el funcionamiento eficaz y más «federal» del Estado. Y aunque el Estado Autonómico, conviene reiterarlo, es fruto de la búsqueda de mejor acomodo a las históricas reivindicaciones de los nacionalismos catalán y vasco, es evidente que esa diversidad profunda persiste.

Cuando se afirma que los nacionalismos constituyen, hoy como en el pasado, el mayor peligro para garantizar la estabilidad y la cohesión de nuestras sociedades, sugiero que se piense en plural. Como muy bien ha señalado Michael Billig, cuando se proyectan teorías sobre el nacionalismo muy frecuentemente suele restringirse el término «nacionalismo» a la ideología de los «otros», al que se le atribuyen signos de peligro y de extremismo. El «nuestro», nuestro *nacionalismo banal*, cotidiano, rutinario, es omitido, olvidado, e incluso negado. De ese modo «nuestro» patriotismo parece «natural, y por tanto invisible, mientras que el «nacionalismo» es considerado propiedad de «otros»<sup>8</sup>.

8. Billig, M. (2006): *Nacionalisme banal*, Valencia, PUV y Ed. Afers, págs. 42-44.

Es comprensible que en los países en los que se da esta circunstancia se instale el cansancio, el hastío e incluso la irritación entre amplios sectores de la ciudadanía. Máxime si tenemos en cuenta la gran cantidad de energías colectivas que estas cuestiones hacen consumir a nuestra sociedad, como a otras muchas, en detrimento de otras prioridades muy relevantes. Pero eso no soluciona nada. Las naciones culturales están ahí y seguirán presentes en el nuevo contexto globalizado. La globalización no diluye esos fuertes sentimientos. Y aunque es cierto que vivimos en sociedades cada vez más complejas y multiculturales, donde las personas expresan múltiples sentimientos de pertenencia y de adscripción identitaria, no es menos cierto que existe para determinados grupos de población el sentimiento de pertenecer, de identificarse, de reconocerse porque comparten una lengua común, una historia propia (más o menos inventada) y en muchas ocasiones una geografía. Y que este sentimiento de pertenencia es, en ocasiones para algunas personas, mucho más fuerte que otras posibles adscripciones identitarias.

9. Romero, J. (2006): *España incabada*, Valencia, PUV, págs. 11-82.

Nuestra histórica incapacidad reside, decíamos, en la dificultad para reconocer el hecho de la plurinacionalidad por parte de la cultura social mayoritaria. Como ya he tenido ocasión de exponer más ampliamente en otra ocasión, mientras no seamos capaces de reconocer lo que es evidente, difícilmente estaremos en condiciones de sentar bases sólidas de convivencia que supongan algún avance respecto de la modesta aspiración orteguiana de «conllevarse dolidamente los unos con los otros»<sup>9</sup>. Incluso parece que las distancias entre las expresiones nacionalistas se agrandan. Desde el nacionalismo democrático vasco y catalán se asiste a un renovado esfuerzo por acentuar las reivindicaciones en favor de un reconocimiento más explícito al hecho plurinacional. Se habla con más claridad que nunca de derecho a decidir, de autodeterminación o de independencia. De otro lado, desde el nacionalismo español también se enfatizan posiciones de repliegue, de estigmatización y de rechazo al «otro».

Nuestro mayor desafío colectivo sigue siendo ser capaces de dejar atrás ese desencuentro histórico en el actual contexto de creciente complejidad e interdependencia en nuestras sociedades. Como bien señala Imanol Zubero parafraseando a Kymlicka «todos los grupos nacionales son extremadamente partidarios de reivindicar y, siempre que sea posible, construir un *sistema de protecciones externas* (de las que la más desarrollada es el Estado-

nación) que garantice su existencia y su identidad específica frente a las posibles influencias debilitadoras de la misma procedentes de las sociedades con las que se relacionan o en las que están necesariamente englobadas. Sin embargo, estos mismos grupos nacionales no suelen ser tan sensibles ante la existencia en su seno de pertenencias o identidades distintas de la nacional hegemónica, pero igualmente necesitadas de reconocimiento. Frente a la demanda de protecciones externas que estos subgrupos realizan, la respuesta del grupo nacional dominante suele ser la imposición de *restricciones internas* en nombre de la solidaridad grupal<sup>10</sup>. Se trata de superar esas posiciones desde el (re)conocimiento.

Desconocer o negar la evidencia no ayudará a sentar bases sólidas de integración de la diversidad. La simple lectura de las dos encuestas de opinión celebradas en 1996 y 2006 (Cuadro 1) no deja lugar a dudas acerca de la existencia de *naciones internas* en España. En Cataluña, en el País Vasco y, menor grado, en Galicia, una parte de los ciudadanos que allí viven prefieren utilizar el término nación para referirse a su Comunidad, se sienten más catalanes o vascos que españoles (cuando no únicamente catalanes o vascos) y aspiran a conseguir un reconocimiento de nación independiente para su Comunidad. Pero repárese en que se trata sólo de una parte de la sociedad, ni siquiera mayoritaria, puesto que la sociedad vasca y catalana también son plurales. De otra parte, ese sentimiento no necesariamente ha de traducirse en la existencia de una voluntad mayoritaria de separarse de una comunidad política mayor como la española.

10. Zubero, I. (2005): «De la fractura a la fractalidad», en VVAA, *Hacia una España plural, social y federal*, Anoia, Catalunya Segle XXI y Editorial Mediterrània, págs. 56.

Cuadro 1. Opinión de los españoles sobre el hecho plurinacional

	Cataluña	P. Vasco	Galicia	Andalucía	C. Valenciana	TOTAL
<b>Fórmulas alternativas de organización del Estado</b>						
1. Un estado como en la actualidad	23.5 (35,5)	25.7 (25.6)	63.5 (51.8)	63.4 (47.4)	54.8 (54.6)	51.4 (44.5)
2. CCAA con mayor autonomía	48.0 (29.0)	33.7 (32.9)	22.9 (16.1)	17.3 (19.4)	26.2 (16.2)	26.3 (21.2)
3. Reconoc. de naciones indep.	20.7 (20.9)	29.2 (31.2)	2.8 (4.6)	1.4 (2.8)	2.9 (5.4)	6.6 (8.1)
<b>Qué termino prefiere utilizar para referirse a la CCAA</b>						
1. Una región	40.4 (59,3)	43.6 (50.0)	74.6 (73.9)	85.8 (85.4)	86.9 (86.2)	77.4 (78.6)
2. Una nación	44.7 (34.1)	38.2 (39.5)	17.0 (16.4)	6.9 (7.9)	4.5 (7.9)	13.4 (13.6)
<b>¿Qué significa España para Vd?</b>						
1. Mi país	34.1 (38.7)	28.9 (20.5)	51.2 (51.8)	74.3 (67.1)	59.8 (62.9)	55.9 (55.6)
2. Un Estado del que soy ciudadano	11.2 (12.0)	5.2 ( 9.8)	17.8 (23.5)	12.1 (14.0)	18.9 (20.4)	14.0 (16.2)
3. Un Estado formado por varias nacionalidades y regiones	30.5 (33.6)	35.1 (21.0)	14.4 (11.0)	2.3 (6.2)	7.1 (8.6)	11.7 (12.5)
4. Un Estado ajeno del que mi país no forma parte	5.3 (2.8)	13.0 (12.4)	0.7 (1.4)	— (0.3)	0.3 (0.7)	1.8 (1.6)
<b>¿Con cuál de las siguientes frases se identifica?</b>						
1. Únicamente español	7.7 (12.9)	5.6 (5.3)	3.8 (4.8)	3.0 (5.0)	14.6 (19.4)	10.3 (15.5)
2. Más español que (catalán, vasco...)	8.2 (11.5)	5.9 (4.0)	9.6 (7.8)	9.6 (10.1)	18.3 (14.8)	10.0 (11.4)
3. Tan español como catalán, vasco...)	44.8 (36.5)	33.2 (36.3)	60.6 (43.7)	68.6 (68.0)	55.9 (53.5)	57.0 (50.1)
4. Más (catalán, vasco...que español)	23.4 (25.7)	21.5 (29.8)	21.9 (35.7)	15.0 (12.7)	7.8 ( 9.8)	13.5 (16.3)
5. Únicamente catalán, vasco, gallego...)	14.3 (11.0)	24.3 (20.7)	2.8 ( 7.0)	1.0 ( 3.2)	1.5 ( 1.3)	5.0 ( 4.8)

Reconocer la existencia de diversas naciones en España no supone que se tenga que ser nacionalista. Muchos españoles no somos nacionalistas, pero eso no impide reconocer un hecho histórico que hunde sus raíces en nuestra(s) historia(s) (más o menos fabulada(s) e interesada(s)) y en la incapacidad de articular un proyecto colectivo capaz de integrar a distintos pueblos que se sienten diferentes. Precisamente ahí radica la diferencia fundamental entre quienes son nacionalistas y quienes no lo son. Para algunos sectores del nacionalismo democrático vasco o catalán, el objetivo perseguido será conseguir que su nación se convierta en un Estado-(nación) o aspirar a algún tipo de asociación confederal, confundiendo de paso la parte con el todo en su propio ámbito cultural y negando la realidad crecientemente multicultural allí existente. Los riesgos y los costos de iniciar el camino hacia la secesión, poco realista a mi juicio, son tan importantes como imprevisibles. Por su parte, un nacionalista español procurará negar toda opción al reconocimiento de las otras culturas sociales minoritarias. Persistir en esa posición, negando la diversidad y el reconocimiento en serio de hechos diferenciales, es igualmente indefendible e insostenible.

A diferencia de esas posiciones, lo más sensato sería hacer posible que las naciones encuentren mejor acomodo en una comunidad política integrada en un Estado compuesto. Haciendo también de la convivencia de diversas naciones una costumbre. Manteniendo un exquisito equilibrio entre igualdad y pluralidad, distinguiendo con claridad, como bien señala Antoni Comín, entre ciudadanía e identidad, «garantizando la *simetría* en los derechos de ciudadanía de tipo social, cívico y político –y de las competencias, así como de las necesidades financieras que de ellos se derivan– y la *asimetría* en todas aquellas competencias y disposiciones simbólicas que afectan a la plurinacionalidad del Estado, así como su carácter pluricultural y plurilingüístico»<sup>11</sup>.

En relación con las tensiones entre nacionalismos en España el horizonte es incierto. No debe descartarse que surjan nuevas y desconocidas tensiones hasta ahora sorteadas con éxito, generosidad e inteligencia política durante tres décadas. Como ha subrayado Juan José Solozábal en afirmación que comparto plenamente, «la clave del éxito del sistema autonómico ha sido evitar los argumentos identitarios en las diferencias entre los poderes centrales y autonómicos. Lo que ha conseguido el Estado autonómico es ni más ni menos que los conflictos territoriales no se hayan presentado en términos esencialistas, con una colisión entre identidades y lealtades, sino como disputas competenciales, aducidas en términos jurídicos y en ellos solubles por los tribunales, y específicamente ante el Tribunal Constitucional»<sup>12</sup>.

Los esfuerzos ahora, si todavía se está a tiempo de evitar tensiones mayores, debieran encaminarse a argumentar que el respeto a las reglas de juego constitucionales es uno de nuestros mejores activos como comunidad política y como sociedad plural y debiera ser uno de nuestros mejores legados; a convencer a la mayoría de que el mantenimiento de la identidad propia no necesariamente debe adentrarse por la vía arriesgada de la secesión, sino que formar parte de un Estado plurinacional es mejor que verse obligado a decidir, aunque fuera posible, entre nacionalismos o entre una de las identidades posibles; a defender los valores positivos de una comunidad política multinacional, multicultural y multilingüe; a exigir a los poderes públicos avances sustanciales en el terreno del reconocimiento simbólico de la diversidad existente en España. En definitiva, a perfeccionar el Estado Autonómico en clave federal y a integrar mejor la España plurinacional ■

11. Comín, A. (2005): «Federalismo de la diversidad, en nombre de la igualdad», en VVAA, *Hacia una España plural, social y federal*, Anòia, Catalunya Segle XXI y Editorial Mediterrània, págs. 124-125.

12. Solozábal, J.J. (2004): *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca Nueva, pág. 226.



Rudy Burckhardt  
*Transeuntes*  
(1968)

