

La Agenda Autonómica de la España plural

RAMÓN JÁUREGUI ATONDO

De nuevo, España en el corazón del debate político. La angustia nacional que dijera Tusell o la invertebrada de Ortega. La articulación de España como Nación y su construcción moderna e integradora de nacionalismos diversos y antagónicos, como gusta decir Fusi, sigue atravesando un eje central de nuestra política. No son pocos los que creen que las tensiones territoriales son mayores que nunca, impulsadas por una peligrosa exacerbación de los sentimientos identitarios y una utilización cada vez más partidista de la pugna patriótica.

Aznar se parapeta en una Constitución pétrea e intocable para cerrar el debate. Ibarretxe y el PNV la desprecian y la desnaturalizan para conseguir sus propósitos soberanistas. Maragall y su nuevo Gobierno nos anuncian una tabla reivindicativa de calado. Varias comunidades autónomas anuncian reformas estatutarias. Zapatero propugna una nueva etapa de impulso autonómico.

¿Dónde estamos y qué debemos hacer?

1. Un balance de 20 años largos.

Cualquiera que sea el color del cristal con el que miremos la España autonómica desarrollada desde el Título VIII de la Constitución, podemos sentirnos orgullosos de sus logros. Citaré cuatro destacados: a) Una descentralización política del gasto público y de las competencias, semejantes a los modelos federales (50% Gobierno central, 35% comunidades autónomas y 15% ayuntamientos). b) Las comunidades autónomas llamadas históricas por su ratificación estatutaria en el periodo republicano han alcanzado un nivel de autogobierno como jamás tuvieron. c) La generalización del proceso autonómico a 17 comunidades autónomas ha sido un acierto pleno. La transformación territorial de España incorpora una moderna concepción del principio de subsidiariedad y ha configurado una sólida cultura de autogobierno en todas las autonomías. d) Las viejas y grandes diferencias económicas entre las regiones españolas se han atenuado y la fuerza política de las autonomías ha sacado del rincón peninsular a regiones españolas secularmente marginadas y minusvaloradas

2. Lo que viene, nos guste o no.

Viene otra etapa autonómica. A Rajoy o a Zapatero les tocará abordar un amplio capítulo de negociaciones y reformas al modelo territorial. Cinco son los temas que necesariamente integrarán la agenda de los próximos años: a) El modelo de financiación de las CC AA y su paulatina aproximación en resultados al modelo foral (que mantiene una ventaja financiera *per cápita* sobre el resto de las CC AA del régimen común que algunos estudios cifran en casi un 40%). b) Una presencia de las CC AA en la Unión Europea más acorde con el reparto competencial de nuestro país (como le ha ocurrido al ministro Cañete, necesitado de la presencia de los consejeros de Pesca del Cantábrico para negociar y acordar las cuotas de pesca. c) Una reforma del Senado que permita a la Cámara alta convertirse en una Cámara territorial, imprescindible para un modelo que, de hecho, es un modelo federal. d) Las reformas de algunos estatutos de autonomía, surgidos de un amplio consenso político, para mejorar el nivel de autogobierno o reformular algunos aspectos internos o competenciales. Y e) fortalecer los mecanismos de cooperación y de equilibrio entre las CC AA, asegurar la igualdad constitucional de todos los españoles y

garantizar los principios constitucionales a todos los territorios y para todos los ciudadanos.

3. Lo que debemos hacer.

Negarse a abordar estas cuestiones es cerrar los ojos y negar la luz. Si el PP de Rajoy sigue la senda inmovilista y de regresión autonómica de Aznar, el modelo territorial saltará por ineficacias, desequilibrios y tensiones. Una nueva etapa de diálogo autonómico debe ser posible para avanzar en el autogobierno de nuestras CC AA y para perfeccionar nuestro modelo constitucional estatutario. Para ello conviene hacer algunas precisiones políticas de principio.

La primera es considerar aplicable al conjunto de los territorios las reformas que adoptemos con algunos de ellos. Es conocida la teoría de quienes creen que al generalizar el modelo autonómico hemos limitado las posibilidades políticas y técnicas de solucionar la demanda de los nacionalismos catalán y vasco. El "café para todos" con el que se descalificaban las sucesivas reformas estatutarias que equipararon el nivel autonómico, de las 17 comunidades fue, según ellos, un error político que devaluó la autonomía de las nacionalidades históricas y estrechó los márgenes para la negociación de su desarrollo. Quienes esto sostienen recomiendan ahora que distingamos, de una vez, la solución autonómica y negociemos con las comunidades nacionalistas fórmulas no extrapolables al conjunto, que nos permita resolver el encaje de esos nacionalismos sin resquebrajar las capacidades unitarias del Estado.

El debate no es sencillo, pero sólo puede haber una respuesta: las reformas que introduzcamos en el marco competencial deben ser extensibles a aquellas CC AA que así lo deseen y concierten los consensos necesarios para ello. Todo ello sin perjuicio de los hechos diferenciales reconocidos en la Constitución. Gregorio Peces-Barba insistía, con razón constituyente, en esta tesis en un reciente artículo en estas mismas páginas al exigir a las reformas estatutarias que se ajusten a la Constitución y que sean susceptibles de generalización.

La segunda se refiere al qué y al cuánto de un nuevo impulso autonómico. Los comentaristas del Gobierno rasgan las vestiduras de la España Unitaria al calificar como inconstitucionales algunas de las demandas autonómicas planteadas en Cataluña o en Euskadi, o en Galicia y Andalucía. En mi opinión, hay recorrido autonómico en nuestro modelo de reparto competencial y lo hay sin necesidad de reforma constitucional. No me parece incompatible mantener el carácter estatal y único del Poder Judicial y agotar en los tribunales superiores los recursos, manteniendo en el Supremo la unificación doctrinal, o delegar en Consejos Judiciales autonómicos algunas facultades de gestión del Consejo General del Poder Judicial. No tiene por qué afectar a la Unidad del Sistema Fiscal la organización territorial de la Agencia Tributaria. La caja de la Seguridad Social no dejará de ser única aunque determinados actos del sistema sean ejecutados por las CC AA, de la misma manera que éstas no dejan de ser Estado, sino todo lo contrario, sí representan a éste en su territorio bajo la modalidad de Administración única,

Podríamos seguir. Naturalmente hay cosas que no pueden ser transferidas, incluso se pueden revocar competencias si el funcionamiento de los servicios básicos lo requiere. Debemos incorporar la cultura federalista de la doble dirección en los traspasos. Si es más correcto centralizar la Protección Civil, porque la experiencia nos demuestra riesgos de eficacia ante catástrofes supracomunitarias, debiéramos hacerlo, como los norteamericanos centralizaron la lucha contra la droga o los alemanes han podido unificar la

investigación en el marco de la Unión Europea. La lealtad del modelo exige reflexión y generosidad recíproca entre CC AA y Estado.

La tercera es materia delicada. Las tensiones políticas con el Gobierno vasco y con el *plan Ibarretxe* han puesto de manifiesto algunas carencias. La apelación al artículo 155 de la Constitución genera no poca confusión y general desasosiego. La reciente reforma del Código Penal con nocturnidad (Ley de Arbitraje) y alevosía (sin los informes preceptivos y sin debate legislativo) es un despropósito total. Sin embargo, no podemos negar que los problemas y los supuestos que, aunque sea torpemente, se quieren abordar siguen existiendo. Si una comunidad autónoma no cumple sus obligaciones constitucionales o atenta gravemente al interés general, se le puede aplicar el 155. Pero ¿cómo?, ¿con qué medidas?, ¿en qué casos?, ¿con qué consecuencias?, ¿por cuánto tiempo? Creo que, llegados a este punto, debemos concluir en la necesidad de desarrollar el artículo 155 de la Constitución con una Ley Orgánica que establezca con claridad transparente los supuestos de conflicto institucional grave y las medidas que el Estado puede tomar en cada caso, con las garantías y la legitimación democrática que sean exigibles. La cuestión no es sólo la convocatoria unilateral de un referéndum. En Euskadi hay cada vez más ciudadanos que exigen sus derechos constitucionales en caso de imposición identitaria sobre los no nacionalistas. Esa Babel multiidentitaria y bilingüista que es Euskadi corre desde hace unos años demasiados riesgos etnicistas y excluyentes que no pueden ser tolerados por nuestra Constitución y por el Estado.

Por último, en el capítulo del ¿qué hacer? destaca la necesidad de fortalecer la cohesión y la equidad de nuestro sistema territorial. A la cooperación entre CC AA ayudará un Senado reformado y el reforzamiento de las Conferencias Sectoriales. Al entendimiento entre el Gobierno central y las CC AA le vendrá bien un mecanismo de reuniones periódicas a modo de Conferencias de Presidentes. En general, son precisas también medidas que favorezcan y garanticen la prestación de los servicios básicos en igualdad de condiciones para todos los españoles, cualquiera que sea su lugar de residencia.

4. ¿Cómo hacerlo?

Conviene recordar cómo lo hemos hecho hasta ahora. Todo el desarrollo del Estado autonómico, desde su implantación hasta la sucesiva reforma de los estatutos, ha sido hecho por consenso entre los grandes partidos del arco parlamentario, sobre la base de un acuerdo previo entre PSOE y PP.

La dimensión de las materias de esta agenda y los riesgos que se vislumbran en el horizonte político aconsejan un método semejante. No sólo porque algunas de las propuestas pueden exigir reforma constitucional y ésta sólo puede abordarse con un consenso igual o superior al del 78, sino porque, además, la dialéctica reivindicativa desde las autonomías debe encontrar una respuesta coherente sobre el Estado resultante, el respeto al espíritu y a los principios de la Constitución y el interés general de España.

Los partidos de ámbito estatal deben ofrecer así una respuesta común que delimite el campo de juego, que determine el qué, el cuánto y el cómo de la remodelación autonómica, asegurando la compatibilidad de un avance autonómico con un Estado cohesionado y garante de los principios constitucionales para todos los españoles.

Por eso, el consenso debe tener su mejor comienzo en las comunidades desde las que se proponen reformas. Incorporar al PP catalán y andaluz a las

propuestas estatutarias de Maragall y Chaves favorecerá extraordinariamente este camino.

Una estrategia positiva y de consenso hacia estas reformas dejará en evidencia las pretensiones extremas del nacionalismo vasco, al que se le ofrecerá una vía pragmática de negociación autonómica como vía alternativa al soberanismo imposible. Ésta es una manera mucho más inteligente y creo que eficaz de derrotar al *plan Ibarrrive*.

Pero, para que esta vía se abra, hace falta que el PP abandone su política inmovilista en esta materia. Que deje de mezclar, en un *totum revolutum* de pésimas intenciones, Cataluña con Euskadi y Maragall con Ibarretxe. Que supere la tentación electoralista de un antinacionalismo fácil y la exacerbación identitaria española frente a las otras identidades nacionales. Que incorpore una concepción plural y diversa de España. Una España integradora de sus nacionalismos y enriquecida por su diversidad cultural y su pluralidad política.

Ramón Jáuregui Atondo es diputado del PSOE por Alava y portavoz de Política Social y Empleo en el Congreso.

El País, 5 de enero de 2004