

TRIBUNA: Aún lejos de un verdadero Estado federal

JOAN ROMERO (*), El País, 25/11/2008

Se cumplen tres décadas de vigencia de la Constitución de 1978 y ya se dispone de perspectiva suficiente para analizar el grado de eficacia de un modelo de Estado compuesto que para algunos es casi federal y para otros sencillamente muy descentralizado. Culminado el proceso de actualización de los estatutos, de no mediar sentencia del Tribunal Constitucional que modifique sustancialmente el contenido del de Cataluña, y por analogía otros, y tras la futura revisión del modelo de financiación, podrá decirse que el Estado autonómico será formalmente más federal que antes de las reformas. Sin embargo, sigue faltando mucho para un funcionamiento realmente más federal entre las partes que son Estado.

Lo primero que hay que constatar es que, pese a todo, el proceso seguido en España, original por cuanto se han modificado estatutos de autonomía sin modificar la Constitución, supone avances positivos y que las reformas propuestas por los Parlamentos regionales han contado con amplio apoyo. Pero ese proceso sigue sin concitar consenso, ni en la valoración de sus consecuencias ni en su interpretación. Para algunas expresiones nacionalistas en Cataluña no es más que una etapa más, insuficiente, y ya anuncian nuevas iniciativas y demandas. Por su parte, los nacionalistas vascos ni siquiera consideran la posibilidad de reforma del actual Estatuto de Gernika como su mejor opción a medio plazo, sino que incluso han llegado a proponer 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 (así lo ha entendido el Tribunal Constitucional) y recuerda más bien el largo contencioso canadiense. Y para algunas expresiones del nacionalismo español este proceso supone la ruptura de España como nación, por lo que anuncian riesgos de fragmentación e incluso "balcanización".

No obstante, ha prevalecido la opción de quienes pensaban que la perspectiva de décadas de experiencia, como miembro de la Unión Europea y como Estado compuesto, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la velocidad de los cambios sociales y económicos en curso aconsejaban una amplia puesta al día.

Un proceso tan ambicioso de reforma de estatutos de autonomía no está exento de riesgos e incertidumbres. En primer lugar, los gobiernos locales han quedado, de nuevo, al margen y siguen esperando su particular transición y acomodo en el nuevo Estado autonómico. En segundo lugar, el establecimiento en los estatutos de compromisos de asignación de inversión regionalizada del Estado en algunas comunidades, sea como porcentaje del PIB, sea como porcentaje de población u otros, contribuye al desarrollo de discursos de agravio comparativo y de asignación de recursos que dependerán mucho de la coyuntura y de compromisos políticos bilaterales. En tercer lugar, la inclusión de cláusulas estatutarias que *de facto* suponen intentos de "blindaje" imposibles por distintas comunidades autónomas en materia de gestión de recursos hídricos, poco tiene que ver con la forma en la que se abordan estas cuestiones en Estados federales de larga tradición. En cuarto lugar, el proceso de reforma estatutaria no ha sido aprovechado para abordar de forma simultánea una reforma profunda de la propia Administración General del Estado y para haber alcanzado un amplio consenso político sobre la creación o consolidación de anclajes federales claros y aceptados por todos.

Pero el riesgo mayor es que prevalezca la relación bilateral Gobierno central-comunidad autónoma en detrimento de visiones y actitudes más acordes con la existencia de gobiernos multinivel y con contextos crecientemente interdependientes. Esta circunstancia puede contribuir a devaluar 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".

Seguimos instalados en la cultura de la relación (o la confrontación) bilateral. Casi todos viven mejor en ese ambiente. A corto plazo simplifica el proceso de toma de decisiones a los gobiernos concernidos y la opacidad favorece la discrecionalidad. Pero a medio plazo pueden consolidarse prácticas, decisiones y compromisos que resten coherencia a las políticas y a los procesos de toma de decisiones. Y ésta es una deriva tan persistente como preocupante. Por eso, cualquier avance en el ámbito de una cultura verdaderamente federal será positivo. Es un recorrido que habrá que hacer sin dramatismos ni apelaciones a esencialismos. Con normalidad y pragmatismo. Como ocurre en otros Estados de tradición federal que afrontan debates sobre competencias, financiación, fiscalidad o gestión de recursos hídricos. Y en todo caso, siempre cabe el recurso de la revisión consensuada de aquellos aspectos que supongan pérdida de eficacia o incluso riesgo de bloqueo a medio plazo y, por supuesto, siempre es posible apelar en última instancia al órgano jurisdiccional para delimitar competencias.

Sea como fuere, ello no habilita a nadie para anunciar de forma anticipada riesgos de fragmentación del Estado 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 adquiere trascendencia histórica y ahora se ha dado un paso más en la dirección adecuada. Pero como todo proceso abierto no ha estado exento de dificultades, desencuentros y conflictos. Y así será en el futuro.

El nuevo contexto sitúa a la Administración General del Estado ante un escenario muy diferente. Sus capacidades ejecutivas quedarán sensiblemente reducidas y sus posibilidades para elaborar legislación básica, mucho más acotadas. Verá reducido su espacio de decisión unilateral, el proceso de toma de decisiones será más complejo y ello le obligará a imaginar nuevos métodos de coordinación y cooperación, impulsando con mayor decisión el funcionamiento de los mecanismos multilaterales ya existentes. La Administración General del Estado tendrá que 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. Pero este nuevo contexto también exige a las comunidades autónomas el abandono de posiciones victimistas.

Tan contraproducentes resultan comportamientos, aún presentes en la política cotidiana de la Administración General del Estado, del tipo "de España me ocupo yo", como las actitudes de esos representantes de gobiernos autónomos que se comportan como poderes regionales "en burbuja", como "Estados-Región". Son los que no entienden la relación con el Gobierno central más que como mera "relación comercial", pretenden hacer de la Administración General del Estado en su comunidad autónoma una mera rareza "residual" o parecen estar diciendo "ya que no podemos marcharnos de España, hagamos que España se marche de nuestra comunidad autónoma". Unos y otros están muy alejados de la cultura federal. Tendrán que hacer de la coordinación y la cooperación una costumbre y para ello una condición necesaria sería que los partidos abandonasen la estrategia de la polarización política.

La nueva distribución de poder político obliga a explorar y a reforzar el Estado autonómico en clave federal. 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 vertical y horizontal entre esferas y niveles de Gobierno, de respeto mutuo, de claridad, de transparencia en la información, de multilateralismo, de equidad, de cohesión territorial, de corresponsabilidad, de solidaridad... Pero también de autonomía política y de capacidad para desarrollar políticas públicas diferentes en y desde las distintas esferas de gobierno. Y si el término federal supone algún problema, no importa. Sigamos hablando de Estado autonómico.

(*) **Joan Romero** es catedrático en la Universidad de Valencia y autor del libro *España inacabad*.