

EL FUTURO DE LA FEDERALIZACIÓN EN ESPAÑA

Luis Moreno

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Introducción

El futuro es múltiple e indeterminado. No puede ser reducido a una mera prolongación de una trayectoria preestablecida. Las imágenes del futuro son fundamentales para el devenir social ulterior. Aunque no se manifiesten en eventos concretos, tales visiones del futuro pasan a formar parte de la historia del presente¹. Una comprensión de la formación y transformaciones de éstas es, pues, esencial para interpretar los procesos de cambio y movilización social. Además es impropio hablar de un único porvenir sino de diversos y alternativos escenarios de futuro².

En las líneas que siguen se reflexiona acerca de los desarrollos ulteriores del Estado de las Autonomías, y del proceso de federalización de España³. Se analizan tanto los *posibles* y *probables*, fundamentados en el conocimiento empírico del pa-

1. O expresan, según R. Heilbroner, el *ethos* de la época (1996).

2. Sobre el enfoque *prospectivo* y la tipología de futuros, véase Godet (1979) y Masini (1981, 1982). Para instructivo repaso de las imbricaciones epistemológicas entre historiografía y prospectiva, así como de la historia del tiempo presente, véase Navajas (1998).

3. El proceso de federalización de España ha sido analizado por el autor en el libro del mismo título (1997). El presente trabajo es una continuación en la línea de los análisis prescriptivos reproducidos en el capítulo cuarto de dicho volumen.

sado y del presente, como los deseables –‘ideales’ o ‘infinitos’ en términos kantianos y hegelianos– que se insertan en la realidad de la política descentralizadora. Naturalmente el futuro *deseable* no debería hacerse sinónimo de una mera elección volitiva⁴. Se formula teniendo muy en cuenta los condicionamientos de lo que se juzga *posible y probable*.

Como basamento sobre el cual articular el continuo pasado-presente-futuro, la primera parte de este trabajo fija su atención en el modo de relaciones etnoterritoriales en España, atendiendo a la interacción entre actores, instituciones y percepciones ciudadanas. Las referencias a las dinámicas históricas en el análisis de propuestas y conflictos conforman el marco general sobre el cual se construyen, en la segunda parte del texto, las visiones de los futuros la federalización en España.

1. Federalismo concurrente

La reorganización territorial y política alcanzada tras la transición democrática y la progresiva implantación del Estado de las Autonomías ha generalizado en España unas relaciones de *concurrentia múltiple etnoterritorial*⁵. Sus rasgos constitutivos incorporan elementos políticos, sociales y económicos en un modo dinámico y condicionan los escenarios de conflicto y cooperación en la España autonómica. El término *concurrentia* debe entenderse en su acepción de interacción múltiple y simultánea de la cual resultan, aunque no en un proceso lineal y necesario, acuerdos políticos amplios⁶. En esta interpretación semántica subyacen principalmente los elementos de asimetría, heterogeneidad y pluralidad, los cuales conforman el patrón federalizante de la organización territorial del Estado de las Autonomías.

De acuerdo a una categorización secuencial, el modo de concurrentia múltiple etnoterritorial se compone de dos *axiomas* de especial relevancia en el caso de Es-

4. Correspondería a una visión del futuro que sólo puede construirse basado en el deseo *voluntarista* de que, en palabras Leibnitz, ‘algo debe ser cambiado’.

5. Una descripción de este modelo explicativo se incluye en el capítulo tercero del libro, *La federalización de España* (1997a) y en otros trabajos ya publicados por el autor (Moreno 1997b, 1997c). Para versiones en inglés, véase Moreno (1994, 1995b, 1998).

6. Ya Karl Popper señalaba que la concurrentia es un fenómeno social que suele ser indeseable para los competidores, pero que “...puede y debe ser explicado como una consecuencia inintencional (normalmente inevitable) de las acciones (conscientes y planeadas) de los competidores” (1976: 102).

paña, aunque son generalmente aplicables a la mayor parte de los sistemas descentralizados y federales del mundo contemporáneo: (a) La conflictividad intergubernamental y (b) El protagonismo institucional. En segundo lugar, dos *premisas* se relacionan con la fase previa al desarrollo del Estado de las Autonomías: (c) El hecho diferencial y (d) La inercia centralista. A continuación, tres son los *principios* analizados como pilares esenciales sobre los que descansa, explícitamente o de forma implícita, la racionalidad organizativa de la Constitución de 1978: (e) La descentralización democrática; (f) El agravio comparativo y (g) La solidaridad interterritorial. Por último, tres *reglas* son calificadas como estructurantes en la progresiva federalización del inacabado proceso autonómico en España: (h) La presión centrífuga; (i) La mimesis autonómica y (j) La inducción competencial.

En España se ha desarrollado un federalismo concurrente en línea con el modo de relaciones etnoterritoriales múltiples señalado anteriormente. El caso español atañe a las prácticas federalistas en estados que incorporan en su seno un alto grado de diversidad etnoterritorial⁷. España es un país con clara textura federal. Las bases sociales y psicológicas de semejante aserto están enraizadas en su devenir histórico, y condicionan sus desarrollos futuros. El proceso de federalización trata de acomodar la diversidad política territorial mediante la negociación y el acuerdo eventual. Además, existe una clara vocación descentralizadora reflejada en la distribución territorial del gasto público, según el siguiente cuadro:

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA (%)

	1981 ¹	1984	1987	1990	1992	1997	1999 ²
CENTRAL	87,3	75,6	72,6	66,2	63,0	59,5	54
AUTONÓMICO	3,0	12,2	14,6	20,5	23,2	26,9	33
LOCAL	9,7	12,1	12,8	13,3	13,8	13,6	13

1. Generalización del proceso autonómico.
2. Estimaciones gubernamentales.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, 1997).

7. Algunos de los países federales (EE.UU, por ejemplo) poseen una diferenciación etnoterritorial prácticamente inexistente, aunque sus numerosos grupos sociales de origen étnico diverso sean distinguibles socialmente en cada uno de los estados federados (afroamericanos, anglos, asiáticos, eslavos, germanos, hispanos, indios norteamericanos, irlandeses, italianos o judíos). Dependiendo del contexto social también se agrupa a los individuos de raza blanca en la única

En contraste con los estados meramente descentralizados y regionales, el Estado de las Autonomías incorpora en grado variable algunos elementos de las dos grandes características con los sistemas federales: (a) la potestad de auto-organización de sus unidades políticas componentes; y (b) la posibilidad de participación directa en la elaboración de las decisiones del estado en su conjunto⁸. Pero, aunque son innegables las posibilidades autorganizativas de la primera para las Comunidades Autónomas, la segunda no se cumple del todo en virtud de un Senado atrofiado cuya reforma es objeto de discusión posterior. Cabría, pues, adjetivar al modelo autonómico como cuasi-federal o federalizante. No obstante, algunos autores han interpretado que existe un federalismo latente en la Constitución de 1978, exponente de una técnica cooperativa de disociación de la legislación y de la ejecución en niveles distintos, así como en un control del ejercicio de las Comunidades Autónomas mediante las potestades estatales de supervisión y coerción⁹. Al tener en cuenta la naturaleza de ‘contrato abierto’ del Título VIII constitucional relativo a la organización territorial del estado, es posible realizar variadas construcciones teóricas en torno al eje centralización/descentralización. Son, sin embargo, comunes a todas ellas la asunción del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, así como de la composición plural del Estado de las Autonomías.

El modelo autonómico, pues, cabe interpretarlo como un primer estadio de un tipo de *federalismo concurrente* cuyos rasgos más sobresalientes cabe resumir en dos: (A) Asimetría política y heterogeneidad administrativa y (B) Provisionalidad institucional en la participación estatal de las Comunidades Autónomas. A continuación se pasa revista a cada uno de dichos apartados.

A) Asimetría y heterogeneidad

Desde el inicio del proceso descentralizador, las asimetrías *de jure* y *de facto* han constituido un estímulo adicional a la naturaleza marcadamente competitiva

categoría caucasiana (*caucasian*), denominación que no deja de ser un eufemismo aplicado a los ciudadanos ‘blancos’ de origen europeo.

8. Para Gumersindo Trujillo las semejanzas entre el modelo regional y el federal incluyen una potestad legislativa propia respecto de las materias de su competencia, así establecida por una constitución escrita (1967).

9. Según Francisco González Navarro el sistema político existente en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 es un sistema de federalismo de ejecución, con clara inspiración en el sistema alemán y suizo (1993).

de las relaciones políticas en el seno del Estado de las Autonomías. En una primera fase del desarrollo del proceso descentralizador no cabía esperar sino una amplia asimetría estatutaria y territorial. Entre los entes territoriales más caracterizados cabe citar: nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco), nacionalidad del 151 (Andalucía), nacionalidad del 143 (Valencia)¹⁰, regiones del 143¹¹, comunidad foral (Navarra)¹², diputaciones forales, diputaciones provinciales, cabildos¹³, consejos insulares¹⁴ y municipios.

A su vez, los ritmos de traspasos de competencias y poderes hicieron inevitable una práctica política de bilateralidad entre representantes de la administración central y de las nuevas administraciones autonómicas. Esta práctica fue impulsada por la iniciativa de los nacionalismos periféricos catalán y vasco. Dada la situación en la España posfranquista y su proceso de transición democrática, la construcción autonómica debía seguir unas pautas descentralizadoras de ‘arriba abajo’, una técnica más de las disponibles en la doctrina federalista. El resultado a fines del siglo XX no ha sido otro que el de unos usos de corte federal que han permitido la distribución del poder estatal en una serie de unidades políticas concurrentes. Sin embargo, la instauración de instancias multilaterales en los procesos de toma de decisión política o de puesta en común de acciones intergubernamentales a los tres niveles (central, autonómico y municipal) no se han desarrollado plenamente.

La asimetría en los niveles competenciales entre nacionalidades y regiones se ha visto acompañada de una heterogeneidad administrativa básica entre comunidades pluri- y uniprovinciales. Ello ha provocado una discriminación distorsionadora

10. La autodenominación *nacionalidad* figura en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que accedió a su régimen autonómico por la vía del artículo 143. A fines de 1996, las Cortes aprobaron la reforma de los estatutos de Aragón y Canarias que pasaron a denominarse ‘nacionalidades’.

11. De entre las que accedieron a la autonomía mediante el artículo 143 de la Constitución, algunas de estas se autodefinen como *entidades regionales históricas* (Baleares, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia). En otros estatutos de autonomía se hace referencia a una *identidad histórica* (Aragón, véase nota anterior) o de *vinculación histórica y cultural* de las provincias que la integran (Castilla-León). Las restantes han excluido toda calificación (Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid).

12. Así reflejada en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

13. Corresponden a los de Fuerteventura, Gran Canaria, Hierro, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife.

14. O *Consells* de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera.

en las relaciones de los gobiernos autonómicos y locales, de una parte, y entre aquellos y los organismos de la administración periférica del estado radicados en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, de otro.

Tanto las ‘antiguas’ Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Navarra) como las de nuevo cuño (Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja) han podido adecuar fácilmente a su realidad autonómica las anteriores estructuras administrativas de sus ya extintas diputaciones provinciales, las restantes 10 CC.AA. poseen dos subniveles políticos y administrativos en sus respectivos ámbitos territoriales (provinciales y municipales). Ambas instancias de gobierno son plenamente constitucionales y están legitimadas por procesos electorales claramente diferenciados de los autonómicos que, sin embargo, y en lo que atañe a las diputaciones, no se celebran en 7 Comunidades Autónomas uniprovinciales:

Las diputaciones, cabildos y consejos insulares, por tanto, aportan elementos de heterogeneidad que pueden verse reflejados en distintas coloraciones políticas institucionales y en una reduplicación administrativa de agencias y oficinas autonómicas a nivel provincial en las mismas áreas funcionales de gobierno.

A.1) Las provincias

La Constitución de 1978 ampara el carácter de entidad local de las provincias y su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero su existencia política como nivel de gobierno intermedio entre los ayuntamientos y las CC.AA. no sólo se encuentra desfasada, más de siglo y medio después de su creación siguiendo el modelo de los *départements* franceses, sino que aporta un elemento de heterogeneidad del que pende la continuidad de buena parte de la denominada ‘administración periférica del estado’. Agencias y oficinas herederos del hipercentralista estado franquista languidecen con cargo a los presupuestos generales a la espera de su traspaso a las administraciones autonómicas o, alternativamente, generando unas relaciones con éstas últimas de carácter prolijo y a menudo contrapuesto.

La modernización de las administraciones provinciales y su adecuación a la realidad autonómica no debiera implicar su desaparición, con carácter general, como instancias administrativas de provisión de servicios públicos a los ciudadanos. Forman parte de un legado histórico y constituyen un patrimonio institucional

fuertemente incardinado en algunas zonas de España. Ello es particularmente relevante en Comunidades Autónomas de una gran extensión geográfica (Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Galicia, Valencia) o con unas tradiciones políticas provinciales (País Vasco). En ésta última comunidad las diversas realidades culturales y sociales tienen en sus *territorios históricos* unos referentes políticos de primera magnitud.

Si cabría, sin embargo, una mayor imbricación de las actividades provinciales en la vida política de las Comunidades Autónomas mediante el traslado de su estatuto jurídico al marco legislativo autonómico. Ello requeriría, a buen seguro, una reforma constitucional que debería procurar su participación a nivel estatal a través de y en conjunción con los representantes autonómicos y municipales (Cámara alta y relaciones intergubernamentales). El continuar otorgando a los distritos electorales provinciales el mayor peso de la representación territorial en el Senado se muestra como un craso despropósito político.

Respecto a los gobernadores civiles, su conversión en subdelegados, potenciando la dimensión autonómica de los delegados del gobierno ha venido a corregir un estructura inadecuada a la estructura territorial autonómica.

A.2) Disparidades económicas territoriales

Las asimetrías económicas *de facto* han repercutido decisivamente en la marcha del proceso autonómico. La disparidad económica regional en España es acusada aunque no alcanza, en referencia a su entorno geográfico y político más inmediato, las abruptas desproporciones del norte y sur italiano. Pero los desequilibrios territoriales ofrecen una batería de argumentos para justificar tanto ciertos deseos homogeneizadores articulados desde el centro estatal, como de aquellos particularistas de los nacionalismos insolidarios. Entre estos últimos, se escuchan ciertas alegaciones de que Cataluña, por ejemplo, podría desaparecer como pueblo si siguiese ligada a España. Se ha argumentado que entre los dineros públicos recaudados y gastados en el Principado existe una diferencia de unos 600.000 millones de pesetas¹⁵.

15. Pero en tales alegaciones hay una ausencia de datos relativos a los flujos comerciales y financieros que, en el conjunto de España, eran en 1993 favorables a Cataluña en 1 billón de pesetas de superávit comercial y en 0,9 billones respecto a la diferencia entre depósitos catalanes en la banca española y créditos de ella obtenidos en Cataluña. El desarrollo industrial tanto en Ca-

Desde 1980, y con la generalización del proceso descentralizador en España, las disparidades regionales se han reducido levemente en cifras y dígitos, pero significativamente en cuanto a su dirección¹⁶. Resta por analizar series temporales más prolongadas para confirmar los efectos redistribuidores y niveladores del proceso de descentralización.

El carácter competitivo de las relaciones etnoterritoriales en España constituye sin duda un acicate para el desarrollo regional de aquellas Comunidades Autónomas más empobrecidas en términos relativos. Ello es así a pesar de la inadecuación de los instrumentos de nivelación de servicios y de capacidad inversora (FCI), así como de un sistema recaudatorio fiscal de carácter dual y, por tanto, asimétrico *de jure*¹⁷. Ambos factores generan un grado de incertidumbre y turbulencia institucionales respecto a la provisionalidad del sistema y al concepto de corresponsabilidad fiscal de nacionalidades y regiones.

Muchos gobiernos de las Comunidades Autónomas continúan achacando a la administración central las responsabilidades de sus carencias políticas alegando lo 'limitado' de sus ingresos y su falta de autonomía fiscal. Además, y dado el carácter concurrencial de muchas de las competencias, siempre existe la posibilidad de considerar al estado central como responsable último.

taluña como en el País Vasco durante el siglo XX ha sido fruto en gran medida del ahorro generado en las zonas agrícolas españolas y canalizado a ambas nacionalidades, donde ha habido un espíritu empresarial de *entrepeneur* o emprendedor ausente en otras parte de España. Añádase a dicha situación los excedentes resultantes de la utilización de una mano de obra barata procedente de la periferia interior y del sur españoles

16. Según datos de J. Bernardo Pena Trapero (1995), y en el período 1980-1990, el incremento de la renta familiar bruta disponible (RFBD) en Extremadura, la región española más pobre, había sido superior en 4 puntos porcentuales respecto al de la más rica (Madrid). En la segunda región más pobre (Castilla-La Mancha) la renta se había incrementado 12 puntos por encima del aumento en Cataluña, segunda comunidad por su nivel de renta en España.

17. El *régimen especial* se aplica en Navarra y el País Vasco, mediante el sistema de concierto económico y mediante el cual las instituciones navarras y vascas gozan de una cuasi-independencia fiscal. Las 15 CC.AA. restantes se rigen por el sistema de *régimen común*, recibiendo sus principales recursos financieros a través de la cesión y gestión de algunos impuestos (actos jurídicos y arbitrios fiscales, gastos suntuarios, patrimonio, transferencias patrimoniales, sucesiones, tasa sobre el juego), de su participación en los ingresos de todo el estado, de los fondos europeos, y de la cesión de la recaudación del IRPF en sus propios ámbitos territoriales (con un porcentaje de hasta un 30 por ciento para el quinquenio 1997-2001).

Aunque la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) deja a las Comunidades Autónomas una cierta libertad de poner sobrecargos a los tipos impositivos del IRPF, los gobiernos autonómicos se han mostrado reacios a optar por esta posibilidad dada su impopularidad electoral. Consecuencia de todo ello es la imposibilidad para una gran número de votantes de poder delimitar y enjuiciar las responsabilidades políticas en los gastos centrales, autonómicos y, también, en los locales. Además, el escaso nivel de corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas del *régimen común*, unido al deficiente mecanismo de nivelación horizontal (Fondo de Compensación Interterritorial), retroalimenta el papel determinante del gobierno central en la redistribución presupuestaria, lo que a su vez vuelve a ‘confundir’ al electorado y limita el ejercicio de la autonomía financiera.

El sistema asimétrico de financiación autonómica comporta dificultades adicionales para la consecución de una cierta nivelación de carácter horizontal reflejada en diversos preceptos constitucionales, pero, sobre todo, abre interrogantes respecto al deseo generalizado de una mayor eficiencia fiscal y solidaridad interterritoriales.

El tema de la financiación económica es uno de los más espinosos por sus implicaciones directas en el nivel de autogobierno e las CC. AA., así como por la dificultad de conciliar posturas entre las 17 nacionalidades y regiones. Parece que la alternativa a un método de corresponsabilidad fiscal sería uno de ‘confederalización tributaria’ en la línea de los conciertos establecidos con Navarra y el País Vasco. Esta opción resultaría conveniente si la *Generalitat* catalana reclama en el futuro un sistema parecido al cupo vasco-navarro¹⁸.

La ‘confederación tributaria’ es una posibilidad factible y deseable por su mejor comprensión ciudadana. Su implantación requeriría una más ajustada plasmación del principio de solidaridad en forma de explicitar las transferencias entre comunidades ricas y pobres. Las asimetrías en las capacidades de ingreso y gasto de nacionalidades y regiones podrían reforzar aún más la dinamicidad del modelo autonómico de federalismo concurrente y hacer más eficiente, así, la gestión pública.

18. El propio presidente de la *Generalitat*, Jordi Pujol, ha dejado entrever esta posibilidad en varias ocasiones. En su intervención en el pleno de las autonomías del Senado de 1994 resaltaba el agravio comparativo fiscal con Cataluña: de cada 100 pesetas aportadas a las arcas estatales, el Principado recibía 70. El estado invertía 55.000 pesetas per cápita en Cataluña, mientras que en las autonomías del artículo 151 la inversión era de 85.000 y en las del artículo 143 alcanzaba las 114.000.

A.3) Singularidades políticas

La asimetría principal del Estado de las Autonomías viene determinada por el encaje de las nacionalidades históricas. En éstas la acción de las fuerzas políticas nacionalistas condiciona los ejes de conflicto y la cooperación en la gobernación general de España. No debe olvidarse que las asimetrías políticas son también comunes a los sistemas federales, los cuales encuentran dificultades de diversa índole en la acomodación de sus unidades constitutivas. La fórmula federal no es un instrumento de ocultación de la diversidad cultural, social y política. Sí puede configurarse como guía de ordenamiento institucional para integrar la pluralidad interna por métodos democráticos.

En el caso de España, y producto 'indeseado' de la larga dictadura franquista, los nacionalismos catalán, gallego y vasco han reforzado su legitimidad e implantación políticas. En el caso del País Vasco las opciones independentistas han encontrado un minoritario pero sólido apoyo social. Las posiciones del nacionalismo tradicional (PNV, EA) han reiterado su vocación por la hegemonía política interna y por el mantenimiento de unas relaciones instrumentales bilaterales con el centro político estatal. La pérdida de protagonismo económico y social vasco en el conjunto de España, y el proyecto de construcción europea, han mediatizado considerablemente el ideario exclusivista del primitivismo aranista. Por su parte, el catalanismo político ha reiterado su vocación de participación activa en la política española desde el respeto a su personalidad propia y el rechazo a un tratamiento homogéneo. El empuje electoral del nacionalismo gallego (BNG) ha sido considerable en los últimos tiempos y se enmarca en la gran capacidad de movilización de los nacionalismos periféricos en España.

La agenda política de carácter territorial ha recobrado su máximo protagonismo en la España de finales del segundo milenio. El anuncio de una tregua por parte de ETA, correlato de la Declaración de Lizarra¹⁹, y materializada en las semanas previas a la celebración de las elecciones vascas de 1998, ha constituido un evento de

19. Suscrita el 12 de septiembre de 1998 por las fuerza nacionalistas vasca (PNV, Herri Batasuna y EA) y otras 19 organizaciones política, sindicales y sociales del País Vasco. Combina, en tanto eclécticamente, los planteamientos el Plan de Paz del anterior *lehendakari*, José Antonio Ardanza (rechazado por la Mesa de Ajuria Enea) y algunas demandas del independentismo radical *abertzale*. Su valor instrumental ha sido el de ofrecer un marco simbólico del nacionalismo vasco para el posterior anuncio de la tregua de ETA efectuado pocos días después.

fuerte repercusión en la política española. En paralelo, los nacionalismos democráticos y mayoritarios en Cataluña, Galicia y País Vasco han coordinado sus reclamos de mayor soberanía política, aunque no han planteado directamente un cambio constitucional inmediato que significase el inicio de un proceso hacia la independencia de las tres nacionalidades históricas²⁰. Si han dejado patente su capacidad de iniciativa y su activo político necesario para cualquier desarrollo futuro del proceso de federalización y de la gobernación general de España.

Sucede que la iniciativa de las nacionalidades históricas ha estimulado las demandas de otras Comunidades Autónomas²¹. Se cumple, así, el ciclo *hechos diferenciales - agravios comparativos - mimesis autonómica*, según el modo de concurrencia múltiple etnoterritorial ya mencionado. Las disposiciones constitucionales consagraron procedimientos jurídicos desiguales para el acceso al ejercicio del principio de la autonomía territorial, pero la lógica del sistema ha conllevado un mayor grado de igualdad competencial con el desarrollo de las previsiones establecidas en los 17 estatutos de autonomía. El rechazo a posibles discriminaciones en el ejercicio del autogobierno y el deseo surgido en las propias Comunidades Autónomas por 'no quedarse atrás' han sido responsables principales de dicho igualación competencial. Sin embargo, la asimetría *de facto* deberá asumir básicamente el peso diferencial de los nacionalismos minoritarios en la gobernación de España. Su traducción en mayores niveles competenciales para sus respectivas Comunidades Autónomas no serán fácilmente asumibles por el resto del agregado autonómico, aunque nada impide la intensificación de sus poderes relativos a las premisas de sus *hechos diferenciales* (administración pública, cultura, enseñanza, lengua o relaciones civiles).

20. Tres meses después de sus primeros contactos en Barcelona, CiU, BNG y PNV suscribieron a finales de octubre de 1998 el *Acuerdo de Santiago*, en el que se auspicia un actuación conjunta de las tres formaciones nacionalistas en pos del reconocimiento de la soberanía de sus nacionalidades históricas. El tono de sus vindicaciones ha sido, no obstante, moderado y gradualista, admitiendo la posibilidades autonomistas (y federalizantes) de la propia Constitución de 1978.

21. A primeros de octubre de 1998, los presidentes socialistas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura acordaron la *Declaración de Mérida*, en la que se rechaza los posibles privilegios en el ejercicio del autogobierno de unas Comunidades Autónomas sobre otras. En las mismas fechas, IU recordaba que no sólo las nacionalidades históricas pueden autodeterminarse, sino de todos los pueblos de España.

B) Provisionalidad institucional

Veinte años de singladura constitucional democrática y de descentralización autonómica en España no han eliminado la impronta de provisionalidad respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal. Ello obedece a una inconsistencia jurídica resultado de la ambivalencia política que hizo posible el consenso en la formulación del título VIII de la Constitución de 1978, así como a una práctica de bilateralidad en el traspaso de competencias y a una grave confusión ideológica en torno a la noción de estado. Se ha producido, por tanto, un cierto abandono político de las Comunidades Autónomas en su implicación en los procesos de formación política estatal, así como una persistente visión de supremacía centralista en las relaciones territoriales españolas.

Conviene insistir en la hecho incontrovertible de que tanto nacionalidades y regiones como entidades locales son estado de forma equivalente a los órganos de la administración central. No cabe, pues, establecer subordinaciones políticas entre unos y otros y sí mecanismos institucionales de integración territorial. Uno de los más importantes de cara a la provisión de servicios públicos a los ciudadanos es el relativo a las necesarias relaciones intergubernamentales. Dado la índole marcadamente concurrente en la gobernación del Estado Autonómico en España, no cabe sino destacar la crucial importancia que para el asentamiento de los modos políticos federalizantes posee la actuación intergubernamental. La ampliación, por ejemplo, del estado del bienestar, área donde las Comunidades Autónomas disponen de *competencias exclusivas* (art. 148, 20) y han desarrollado políticas sociales de nueva implantación (renta mínimas de inserción, por ejemplo²²), requiere de una puesta en común entre los gobiernos central, autonómico y local²³. De igual manera, los efectos del proceso de convergencia europea atañen muy principalmente al interés intergubernamental, como ha puesto de manifiesto la importante

22. Dos son los objetivos principales de los programas puestos en marcha bajo la denominación de ingresos mínimos de inserción: (a) Garantizar un ingreso mínimo a los ciudadanos que acrediten su situación de necesidad; y (b) Favorecer la inserción social de los perceptores. Para un estudio de los 'usos' de los IMIs, véase Serrano y Arriba (1998).

23. Para un análisis histórico y de proyección futura del modelo de bienestar español, caracterizado como una *via media* entre las tipologías corporatista, liberal y socialdemócrata, véase Moreno y Sarasa (1993).

distribución de los fondos de cohesión de los que España ha sido el país más beneficiado de los estados miembros de la Unión.

Con carácter general, el consenso político, la cooperación intergubernamental y las prácticas federalizantes en España se ven desasistidos por la inadecuación de mecanismos institucionales de encuentro, por la judicialización de las relaciones de gobierno, así como por la disfuncionalidad del Senado como cámara territorial, la discrecionalidad de las comisiones sectoriales, la parlamentarización del Tribunal Constitucional y el ‘secretismo’ de las prácticas bilaterales²⁴. De entre todas las áreas de participación política horizontal merece una atención principal la reforma del Senado²⁵ a fin de que se constituya como auténtica cámara de representación territorial²⁶, aspecto que ocupa nuestra atención más inmediata.

B.1) El Senado

Tanto los ‘padres’ de la Constitución de 1978 como la mayor parte de los partidos y formaciones políticas abogan por una reforma constitucional que haga del Senado la cámara de representación de los ciudadanos de las Comunidades Autónomas, y que se constituya como la institución de participación territorial en la formación de la voluntad del estado. Una voluntad que sería la expresión de las Cortes Generales donde se integrarían representantes de la ciudadanía española (Congreso de los Diputados), y de ésta agrupada en sus comunidades autónomas (Senado). A tal fin se precisaría una reconversión en clave federal de la Cámara alta española.

24. Dichas carencias están alejadas de los modos de actuación característicos del federalismo cooperativo, modelo que encarna el sistema político de la República Federal Alemana. Nótese, no obstante, que a diferencia del caso español, la sociedad alemana ha interiorizado como valor político generalizado el denominado principio de *lealtad al interés general*, o *confianza federativa* (*bundestreue*), que guía las actuaciones gubernamentales alemanas en los diferentes ámbitos territoriales de la administración pública.

25. Como ha expresado gráficamente José Antonio Portero Molina: “El Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados” (1995: 82).

26. Como sucede en otros países federales, la cámara alta quedaría integrada por las CC.AA. que componen el cuerpo político territorial. Los municipios y entes locales no disponen *per se* de una representación directa aunque corresponde asumir sus intereses, en primera instancia, a las instancias intermedias representadas en este tipo de cámara legislativa.

Muy probablemente el poco entusiasmo que ha despertado la reforma constitucional está en línea con los recelos de las formaciones políticas por forjar un consenso interpartidario que, cuando mínimo, sea análogo al logrado durante el proceso constituyente. El áspero clima de confrontación parlamentaria durante el decenio de los años 90 se ha erigido en una rémora para tan delicado desafío político. Además, su prioridad en la agenda política no ha sido considerada como ‘urgente’ por los responsables de los partidos políticos. El día a día parlamentario ha ido posponiendo la iniciación de una reforma que es a todas luces esencial para revitalizar el curso político de la España finisecular. Las carencias de un sistema que no integra a todas sus instancias estatales, incluidas las territoriales, es una invitación a la desestructuración y anomía sociales. Si no se fomentan —o al menos reeditan— los modos y valores de acuerdo interpartidario que hicieron posible la Constitución de 1978, bien podría pensarse que aquélla fue la excepción de una regla de convulsiones y fragmentación característica de la España del siglo XIX y de la mayor parte del XX.

La España de las Autonomías afrontó con acierto la primera parte del proceso consistente en la descentralización y de distribución del poder político. La segunda parte atañe a la integración de la pluralidad de nacionalidades y regiones en las Cortes Generales. Para ello se requiere la transformación del Estado Autonomico desarrollando la ‘lectura federal’ de la Constitución de 1978, lo que conlleva su eventual reforma y la correspondiente ratificación en referéndum popular de los acuerdos alcanzados en el parlamento.

La articulación de un consenso parejo al logrado en la redacción constitucional deberá afrontar la compleja tarea de optar por aquéllas obras de ingeniería jurídica disponibles en la política comparada más ajustadas al modelo autonómico. Las posibilidades de los tecnicismos disponibles en el muestrario de las experiencias federales son amplias y variadas. Entre los aspectos mas destacables a dilucidar cabe reflexionar sobre los siguientes:

Circunscripciones electorales

La desaparición de las provincias como circunscripción para la elección de los senadores se presenta como una condición *sine qua non* para la federalización senatorial. Los representantes en la Cámara alta pasarían a ser elegidos directamente

por los ciudadanos de sus Comunidades Autónomas, simultáneamente a la celebración de las elecciones autonómicas o al tiempo de las elecciones generales. Alternativamente los senadores podrían ser electos indirectamente por los parlamentos autonómicos de entre sus miembros. La asignación de los escaños senatoriales se realizaría con criterios de proporcionalidad para reflejar el espectro de preferencias políticas en las Comunidades Autónomas, si bien cabe asignar un contingente mínimo común a todas las nacionalidades y regiones para completar acto seguido la representación en relación al número de electores en cada circunscripción autonómica²⁷.

No se le oculta al lector que unas u otras opciones implican decisiones de considerable calado político y cuentan como valedoras a distintas experiencias en países federales (Alemania, Austria, Canadá, India o Suiza)²⁸. Además, otras medidas complementarias no directamente relacionadas con la territorialización senatorial serían susceptibles de ser implantadas. Por ejemplo, la opción de elección directa de los representantes en la Cámara alta podría combinarse con el mantenimiento de un sistema mayoritario mediante el cual los candidatos electos serían los más votados en la circunscripción autonómica. Ello dinamizaría a buen seguro los procesos electorales senatoriales y permitiría combinaciones de voto no necesariamente acordes con las disciplinas partidarias como sucede en el caso de las listas cerradas de las votaciones del Congreso de los Diputados.

No cabría seguir el mismo procedimiento si se tratase de una elección indirecta por los miembros de los parlamentos autonómicos y proporcional a su representa-

27. Considérese, por ejemplo, la cifra de 2 senadores por Comunidad Autónoma y uno por cada medio millón de habitantes. Ceuta y Melilla estarían representadas por 1 senador, respectivamente. De acuerdo a la 'ortodoxia federalista' para la composición de la Cámara de representación territorial, suele darse una sobrerrepresentación de las unidades menos pobladas. En el caso de las federaciones dicho criterio posee un carácter maximalista. Así, en Estados Unidos, los ciudadanos del estado de Vermont son el 0,2% de la población general pero eligen a 2 senadores al igual que California, con el 11% de la ciudadanía estadounidense. Todos los estados de la Unión tienen derecho a elegir el mismo número de senadores al margen del peso demográfico de los mismos, lo que sucede igualmente en el caso australiano.

28. En Alemania la representación de los *Länder* en el *Bundesrat* varía entre 3, 4 o 6 miembros. En Austria e India, aunque las unidades más pequeñas están sobrerrepresentadas los contingentes están más ajustados a las correlaciones demográficas. En Suiza, de los 26 cantones, seis son considerados como 'medio cantones' y envían al Consejo de los Estados 1 representante por 2 en el caso de los restantes.

ción en los parlamentos de nacionalidades y regiones. Obviamente esta opción, en línea con el sistema establecido para el *Bundesrat* alemán donde el peso de los ejecutivos de los *Länder* es fundamental, sí procuraría una mayor sintonía entre senadores y las mayorías parlamentarias de apoyo de los gobiernos autonómicos. Pero en el caso español si los senadores fuesen elegidos de entre los diputados autonómicos se produciría una cierta contradicción de legitimidades dado que aquéllos lo fueron para debatir y legislar sobre materias autonómicas circunscritas a su ámbito territorial. ¿A qué electores darían cuentas de su proceder en una Cámara alta de jurisdicción estatal? Tal déficit democrático sólo se subsanaría si los senadores actuasen siguiendo mecánicamente los dictados fijados por sus partidos o formaciones políticas tanto en la cámara autonómica como en el Senado. El límite para tal proceder está en la negativa constitucional al mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales (art. 67; 2). Además, dicho procedimiento indirecto imposibilitaría el llamado *voto dual* ejercido por segmentos del electorado que apoyan a partidos de ámbito estatal o a formaciones nacionalistas o regionalistas en función del carácter de la consulta electoral (general, autonómica o local).

Podría argüirse que si se asume la noción de un Senado donde nacionalidades y regiones hallan su cauce natural de expresión y participación legislativa, los senadores deberían ser elegidos en referencia a los procesos autonómicos, por lo que la Cámara alta no se disolvería al tiempo que el Congreso de los Diputados y quedaría sujeta a una permanente renovación de sus miembros. Alternativamente, podría también argumentarse que si el Senado representa junto al Congreso a los ciudadanos españoles, los procesos para la elección de ambas cámaras deberían ser simultáneos y reflejar así más ajustadamente, y por ciclos parlamentarios, los cambios en las percepciones y expectativas de la sociedad española en su conjunto, así como en sus nacionalidades y regiones.

Funciones y competencias

Las competencias del futuro Senado serían primordialmente de *especialización autonómica*. Es decir, la Cámara debatiría sobre materias que afectasen directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas. Su ámbito legislativo también podría ampliarse a las entidades locales por lo que su vocación territorial quedaría reforzada. Naturalmente las regulaciones de la Unión Europea que tratasen de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas o los municipios pasarían

igualmente a formar parte de sus cometidos legislativos. El límite a dicha especialización vendría determinado por la ‘imposibilidad’ de concretar territorialmente los asuntos funcionales de las actividades legislativas estatales. Prácticamente toda la actividad legislativa general tiene una componente ligada a los intereses autonómicos, incluida aquella relativa a las *competencias exclusivas* del estado.

En un estado de concurrencia múltiple como el autonómico español se multiplican las interrelaciones e interdependencias entre áreas, competencias y jurisdicciones. No es posible trazar líneas divisorias precisas entre los ámbitos central, autonómico y local. Esta es una realidad insoslayable no sólo en federaciones y sistemas federales, sino incluso en países unitarios compuestos con diversos grados de desconcentración o descentralización administrativa. Es preceptivo pues un entendimiento político interpartidario para llevar a cabo las reformas y que los textos legales difícilmente pueden reflejar. Las redacciones constitucionales prolijas y complejas a menudo no hacen sino contribuir a una mayor confusión en su objetivo de explicitar y delimitar puntualmente asuntos y materias. Una de las graves disfunciones políticas desde 1978 ha sido que el Senado ha ejercido una mera labor duplicadora de las actividades legislativas del Congreso de los Diputados. De hecho su valor ha sido básicamente ‘instrumental’, al ofrecer a los partidos del gobierno y de la oposición una segunda oportunidad para consensuar grandes proyectos legislativos o para enmendar aquellos aspectos descuidados en la lectura legislativa de la Cámara Baja. Ello ha contribuido a su difuminación política como foro de debate público y a la baja estima de la ciudadanía respecto a su razón de ser. La pervivencia de instituciones que no poseen una misión clara de actuación ha incrementado no sólo el desinterés público por la vida política, sino a forjar una percepción popular de cierto parasitismo de la clase parlamentaria española.

Potestades

Tras su reforma, el Senado no debería quedar en una posición subordinada respecto al Congreso de los Diputados. Aunque establecer –en términos generales– que en caso de discrepancia en la tramitación legislativa con el Congreso de los Diputados éste tiene la ‘última palabra’, convendría que el criterio del Senado prevaleciera sobre el de la Cámara Baja en aquellos asuntos de su máxima competencia, es decir los más específicamente autonómicos y territoriales. En caso contrario, el rol institucional senatorial quedaría minusvalorado y a los ojos de los ciudadanos

su contribución a vida pública española volvería a ser similar a la correspondiente a la primera fase del proceso autonómico, es decir prácticamente nula.

El Senado, como máxima institución representativa de la España territorial, debe articularse como el principal foro de encuentro de nacionalidades y regiones en la formación de la voluntad estatal. Es por ello que debe entender de las iniciativas legislativas remitidas por los parlamentos de las comunidades autónomas, así como de los procesos y recursos materiales que afectan a las relaciones intergubernamentales y la estructuración de la España de las Autonomías (incluidos los relativos al marco supraestatal y, en particular, al proceso general de europeización económica, social y política). No se olvide a este respecto que nacionalismos y regionalismos en España comparten una vocación europeísta sin reservas. Parece conveniente que el Senado articule el sentir territorial de España en el proceso en curso de convergencia europea. Proceso, que más allá de los usos peyorativos del término ‘federal’ por parte de nacionalismos estatistas de corte ‘soberanista’ (Reino Unido²⁹), se inscribe en un desarrollo territorial de agregación en la diversidad característico de las experiencias federalistas, y del que es ejemplo la propia federalización de un estado nacional plural como el español.

La composición de España como nación de naciones y regiones, muchas de éstas últimas en tránsito subjetivo hacia la nacionalidad³⁰, es el referente principal

29. Los principios de *territorialidad* y de *supremacía legislativa* de Westminster han sido aplicados a conveniencia del *establishment* político radicado en Londres, según se tratase del proceso de europeización o de devolución de poderes a Escocia y País de Gales. Sobre el caso escocés, véase Moreno (1995).

30. No es fácilmente distinguible conceptualmente el término nación del de nacionalidad, si bien se ha generalizado su calificación bien se trate de una nación mayoritario o minoritario en el seno de un estado multinacional. Semejante distinción terminológica es consecuencia, en gran medida, de la dicotomía entre *nación-estado* y *estado de las nacionalidades* respecto al caso de los Imperios Austrohúngaro y Otomano a principios de siglo. Se ha aducido también que la nacionalidad es un ‘nación imperfecta’. En este caso, se trataría de una etnia minoritaria que como comunidad territorialmente delimitada ha accedido a un nivel institucional de autonomía o independencia en el seno del estado donde predomina una nación mayoritaria (Krejci y Velimsky: 1981: 32-43). En cualquier caso, y al tratarse de constructos relaciones, predominan los elementos subjetivos. En el caso de España sirve de ilustración el caso de Aragón –donde el Partido Aragonés Regionalista se ha transformado en Partido Aragonés– y en el que una región del la ‘vía 143’, que no reclamaba competencias al inicio del proceso de descentralización, es ahora una nacionalidad tras la reforma estatutaria y con aspiraciones al autogobierno de las *nacionalidades históricas* (recuérdese que en el texto de la reforma aprobado por las Cortes aragonesas,

en el funcionamiento y potestad del Senado federalizado. Los *hechos diferenciales* deben ser objeto de protección por el Senado, aunque constituyen un ámbito delicado que requiere de no pocas dosis de pactismo, cultura consensual y respeto interpartidario. Sectores del nacionalismo catalán, sobre la base del reconocimiento de su *hecho diferencial*, han propuesto la capacidad de veto de al *Generalitat* en todo lo que pudiese afectar a las competencias exclusivas relativas a su *hecho diferencial*. Se alude, asimismo, al concepto de *soberanía compartida* como garante del encaje constitucional de Cataluña en España. Ante tal estado de cosas, parece apropiado considerar al Senado como el marco institucional substanciador de asimetrías, especificidades y diferencias entre nacionalidades y regiones, así como del acomodo de éstas dentro de España.

Dado el carácter fronterizo de las mayoría de las competencias exclusivas, en los tres niveles de gobierno, así como el de buena parte de poderes concurrentes y compartidos, son las mayorías cualificadas (2/3 de los senadores, por ejemplo³¹) las más adecuadas para legitimar decisiones que puedan influir en las asimetrías competenciales entre las comunidades autónomas. Además de favorecer procedimientos políticos de inclusión, se quebraría una tendencia a la bilateralidad y el exclusivismo territorial generador —en un ciclo retroalimentador— de nuevos agravios comparativos y reivindicaciones extemporáneas³². En línea con ello, el Senador debería establecerse como cauce institucional y manifestación política de una lealtad constitucional recíproca entre nacionalidades y regiones españoles, y de éstas respecto a los ámbitos central y local.

se reclamaban competencias como la del concierto económico o la de la policía autonómica integral).

31. En el caso de la República Federal de Alemania, en el total de los 68 escaños del *Bundesrat* los cuatro *länder* occidentales más populosos se han garantizado políticamente una fuerte posición de veto (*Sperrminorität*) respecto al conjunto de la federación y, en concreto, a los territorios federados de la antigua República Democrática de Alemania, cuya sobrerrepresentación en la Cámara Alta germana es notable.

32. Según la propuesta de Joan Rigo (CiU), a principios de enero de 1998, el futuro Senado debería tener un especial trato con respecto a los *hechos diferenciales*. Las nacionalidades históricas podrían tener atribuciones tales como el recurso de inconstitucionalidad o la capacidad de veto, en la futura Cámara federalizada. Meses más tarde, los presidente de Galicia, Comunidad Valenciana y La Rioja, Manuel Fragua, Eduardo Aplana y Pedro Sanz, rechazaron tal propuesta.

Valoración de cargos institucionales

Además de sus atribuciones autonómicas y territoriales, el Senado debería asumir otros cometidos que realzasen su labor de control político. Entre estos destacaría la potestad de valorar las propuestas de candidatos para los cargos constitucionales (Casa del Rey, Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas), así como de aquellos nombramientos ejecutivos de mayor relevancia institucional (Fiscal General del Estado, Gobernador del Banco de España, o altos responsables de las Fuerzas armadas y Cuerpos de la Seguridad del Estado). Esta práctica parlamentaria esta en línea con las potestades senatoriales en algunos países, como Estados Unidos, de ratificación de los nombramientos presidenciales y de otros funcionarios públicos³³.

Las experiencias políticas de otros sistemas democráticos no pueden ser transpoladas miméticamente al caso español. Pero pueden constituir un provechoso referente para futuras reformas. Ciertamente es que en un país como España, con una tenebrosa tradición de prácticas inquisitoriales y envidias enfermizas, el 'examen' de la idoneidad política de los candidatos para órganos constitucionales y de alta responsabilidad comportaría un arriesgado ejercicio parlamentario. Quizá las tácticas partidarias no serían ajenas a la instrumentalización de currículos basada en filias y fobias. En el otro platillo de la balanza cabría también evaluar los efectos de dignificación política y de respaldo parlamentario para los candidatos a ocupar los cargos de relevancia antes mencionados. La valoración senatorial no sería un antídoto para la afloración de escándalos de índole política, pero vaciaría con carácter previo muchos de sus potenciales efectos desestabilizadores. Además reforzaría el papel central de la actividad parlamentaria y, por ende, no cedería un patrimonio exclusivo en las labores de control público de la vida política a los medios de comunicación.

33. Según el art. 2 (2.º) de la Constitución de los Estados Unidos: "(El Presidente) nombrará, con el asesoramiento y consentimiento del Senado, embajadores, ministros públicos y cónsules, así como a los jueces de la Corte Suprema y a otros funcionarios de los Estados Unidos...". El Senado revisa, valora y, en su caso, confirma los nombramientos presidenciales. Además de los nombramientos que están adscritos al ejecutivo estadounidense, la Cámara Alta estadounidense debe realizar el escrutinio y la aprobación de otros nombramientos de alto rango institucional, como son los componentes de la Corte Suprema.

La reforma constitucional para consolidar el Senado como genuina Cámara de representación y participación autonómica requerirá de una negociación generosa de las formaciones políticas. El punto de partida deberá estar conformado por la ausencia de imposiciones previas en cuanto a las diversas opciones técnicas disponibles. La búsqueda del mínimo común denominador debería obviar la explicitación de grandes formulaciones de arquitectura jurídica. El objetivo no debería ser otro que la construcción de una posada parlamentaria que ofreciese un razonable alojamiento institucional a todos sus huéspedes partidarios. A la postre, el establecimiento de las renovadas reglas de juego senatoriales será la continuación natural de las previsiones adelantadas por el espíritu federalizante de los constituyentes de 1978.

B.2) Conferencias sectoriales

La práctica de la bilateralidad en gran parte de las relaciones entre las administraciones central y autonómica ha potenciado los efectos centrifugos de la negociación política de base territorial en España. Ello ha comportado, en razón de situaciones de agravio comparativo, real o percibido, una considerable disfuncionalidad para el sistema autonómico al ejercer las 17 comunidades autónomas distintas presiones centrifugas, en fondo y forma, sobre asuntos de interés común.

Las conferencias sectoriales del gobierno central y CC.AA. han inaugurado una práctica de cooperación intergubernamental de gran valor político. Éstos órganos mixtos, en los que se hayan representados al más alto nivel el gobierno central y los gobiernos autonómicos, asumen funciones de debate y eventual acuerdo sobre las grandes líneas de actuación de las administraciones públicas en materias funcionales y específicas, tales como asuntos europeos, economía, política social o sanidad.

Aún consideradas en su dimensión consultiva, su importancia es crucial en la articulación de políticas discutidas, consensuadas o, siquiera, parcialmente acordadas. Así, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera que agrupa a los ministros y consejeros de Economía y Hacienda de los gobiernos central y autonómicos, ha jugado importante papel en la discusión y posterior formulación –aún con el disenso de algunas comunidades autónomas– de la cesión de un porcentaje del 30 por ciento de la recaudación del IRPF a las nacionalidades y regiones de ‘régimen común’.

Las conferencias sectoriales son instancias que coadyuvan a mantener la cohesión administrativa en la gobernación de países federales, y que en el caso de España deben constituirse en catalizadores de una cultura administrativa de puesta en común. No se trata, pues, de foros auspiciados por un deseo de homogeneización de vocación centralizadora. Deben considerarse, precisamente, como limitadores de la *inercia centralista* cuyos efectos distorsionadores continúan dejándose sentir en la relaciones administrativas de la España de las Autonomías. Tal *inercia centralista* se basa en una percepción del valor superior de administración central —la cual, equívocamente, se hace sinónima de estado— respecto a los otros niveles de gobierno (regional y local). Dicho convencimiento es fruto no sólo de una larga tradición de gobiernos autoritarios y dictatoriales en las historia contemporánea de España y, en particular, de la dilatada existencia del régimen franquista (1939-1975), sino también del ideario y acción del nacionalismo español de corte jacobino auspiciado por los liberales del siglo XIX. De acuerdo a esta visión, los pares conceptuales estado y gobierno central, así como nación y ciudadanía, son permutables y asimilables entre sí³⁴.

La progresiva institucionalización de las conferencias sectoriales debería contribuir a asentar pautas cooperativas en las relaciones intergubernamentales y en las prácticas de colaboración cotidianas entre las diversas administraciones del estado. Deberían rehuirse, pues, las rancias declaraciones de armonización recentralizadora y auspiciar una cultura de convenio limitadora de los efectos perversos del principio de *agravio comparativo* en el modo de relaciones interautonómicas en España.

34. Recuérdese que el propio término de *estado* se utiliza en el texto constitucional de manera anfibológica. En algunos artículos (1, 56 y 137 y, muy significativamente, en la propia rúbrica del título VIII) se quiere designar al sistema total de organización jurídico política de España. Quedan, por tanto, incluidas en esta noción las instituciones propias de las nacionalidades y regiones, así como las de otras agencias y entes autónomos que constituyen en su conjunto el estado. En otros artículos constitucionales (3.1, 149 y 150), se hace al estado sinónimo de las instituciones centrales y de carácter generales, así como sus administraciones periféricas a las que incluso se contraponen a las autonómicas. La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 aclaró la dualidad semántica insistiendo en la idea de que el estado debe ser considerado en su totalidad, lo que incluye a todas las instituciones de la administración central, autonómica y local.

2. Futuros posibles, probables y deseables

En nuestro ejercicio prospectivo se han considerado ambas prácticas de *forecasting* y *backcasting*, es decir, el análisis de desarrollos futuros teniendo al presente como situación de partida y, viceversa, con al reconstrucción desde la posición de llegada hasta el momento presente.

A) Escenarios posibles

Dada la convulsa historia política de la España contemporánea, el abanico de posibilidades que el desarrollo autonómico ofrece es amplio y diverso. Desestimamos aquellas opciones que implican un regreso a la futilidad de los ensayos centralizadores, los cuales conllevarían a buen seguro una reedición de situaciones de autoritarismo incompatibles con el sistema democrático de la Constitución de 1978. No debe entenderse esta aseveración como la imposibilidad de su viabilidad futura. Simplemente no encaja con el principio de *descentralización democrática*, pilar básico de la convivencia política de los españoles en su tránsito al tercer milenio. Con el paso de los años, y después de la progresiva adopción de los estatutos de las 17 Comunidades Autónomas y de sus eventuales reformas competenciales, se han intensificado las opiniones de un considerable número de analistas políticos respecto a la 'lectura federal' del texto constitucional. En el umbral del tercer milenio, la naturaleza cuasi-federal o federalizante del Estado de las Autonomías es asumida de manera incontestada. En realidad, la federalización del modelo autonómico es el cauce natural para el ajuste etnoterritorial y de relaciones intergubernamentales en España.

Sin embargo, la tendencia a una cierta indefinición institucional del modelo autonómico es producto de la acción combinada de partidos nacionalistas y regionalistas, de una parte, y de la administración central, de otra. No debería responsabilizarse en la misma medida a la ambigüedad de las disposiciones recogidas en el título VIII constitucional. En primer lugar, las reformas como la territorialización del Senado chocan con la pretensión de nacionalismos y regionalismos por primar la bilateralidad en sus relaciones políticas: ¿Por qué afrontar la incomodidad de debatir al unísono legislativo cuando pueden maximizarse los *hechos diferenciales* ejerciendo presiones centrífugas recurrentes? En segundo lugar, la administración

central, condicionada por su visión jacobina del estado, recela de los foros e instancias multilaterales por su temor a la pérdida de protagonismo institucional y por el convencimiento del valor 'superior' de su labor política. Según esta perspectiva el director de la orquesta no debe ser confundido con los componentes de la misma. La regla del 'divide y vencerás' se plasma en una bilateralidad donde la *inercia centralista* pretende una mayor capacidad de control y fiscalización.

B) Escenarios probables

La federalización y regionalización de los grandes partidos con implantación en toda España, así como la revitalización de las formaciones políticas de base etno-territorial, hacen prever una permanencia de la pulsión por el autogobierno en nacionalidades y regiones. El ajuste entre unidad y diversidad administrativa, por ejemplo, hará muy probable unos mayores niveles de descentralización complementados con un incremento en la cooperación intergubernamental.

A un mayor predominio de los ejecutivos de concentración corresponderían, muy probablemente, perspectivas acomodaticias y de respeto al *status quo* autonómico. Alternativamente, una mayor integración de las posiciones de los líderes territoriales en las estrategias de las direcciones partidarias apuntaría a una mayor federalización política y de la autonomía de los mesogobiernos españoles.

En el ámbito continental, los ciudadanos europeos ratificarán su disposición a integrar complementariamente sus identidades correspondientes a los diversos niveles políticos en que se manifiestan (municipales, regionales, nacionales, supraestatales). Ello facilitará el acuerdo y la cooperación entre administraciones territoriales para superar conflictos y enfrentamientos en países de composición plural, como es el caso de España. De consolidarse la convergencia política en la Unión Europea, los niveles centrales de gobierno de los estados miembros mantendrán su papel de intermediación entre entes territoriales subestatales y supraestatales. Este aspecto deberá ser tenido muy en cuenta por las Comunidades Autónomas que necesitarían reforzar su participación en las grandes decisiones que conforman la voluntad de los estados miembros.

Dicho todo lo cual, debe subrayarse que el marco estatal asiste a una pérdida progresiva de su protagonismo. La mundialización implica un progresivo trasvase

de autoridad a los mercados internacionales. Simultáneamente los mesogobiernos han acrecentado considerablemente su capacidad de influencia en áreas acotadas tradicionalmente al poder de los estados. El grado de congruencia entre lo particular y lo general es mayor. Se asistirá, por consiguiente, al desarrollo de un localismo cosmopolita de amplias implicaciones para el devenir futuro de la ciudadanía³⁵.

C) Escenarios deseables

La conversión del Senado en un cámara territorial de expresión política de la Comunidades es el desafío más importante en el desarrollo futuro del Estado de las Autonomías. La reforma contribuiría a una federalización prescrita como escenario más deseable de la España política finisecular. Pero no debería entenderse ello como un mayor grado de compartimentalización política según divisiones territoriales. Las prácticas federales responden a una realidad política de vasos comunicantes. De la misma manera que las Comunidades Autónomas y los municipios deben participar y corresponsabilizarse en el proceso político del estado, el gobierno central puede hacer sentir su acción en el conjunto estatal. Cabe argüir que ésta no debe circunscribirse exactamente a sus competencias exclusivas, aunque no debería invadir las áreas competenciales autonómicas y municipales sin su colaboración y aquiescencia.

Las relaciones intergubernamentales aparecerían, pues, como las prácticas institucionales posibilitadoras de las políticas públicas concertadas. Así, la implantación de nuevos programas auspiciados por las Comunidades Autónomas en materias de su jurisdicción política exclusiva, puede contar con la contribución institucional de las administraciones central y municipal. El crecimiento y complejidad de la vida en las grandes ciudades, por ejemplo, hace inviable una actuación en exclusiva de los consistorios municipales. Es una responsabilidad –no sólo financiera– de los niveles de gobierno intermedio y central el implicarse en los procesos políticos de determinación de estándares de los servicios públicos. Un argumento semejante es válido para las carencias y dificultades de la vida rural. Indudablemente la financiación y control compartidos promueven proyectos inter-

35. Para una discusión sobre el incipiente desarrollo de un localismo cosmopolita en Europa, véase Moreno (1998b).

gubernamentales en común, los cuales requieren de un grado tentativo de experimentación y son, por tanto, más laboriosos y premiosos que los determinados piramidamente por las instancias centrales.

En el futuro deseable del proceso autonómico, además de los elementos estructurales, será decisiva la calidad del factor humano de políticos, ejecutivos públicos y privados y líderes de opinión. Las acciones de las élites políticas y económicas constituyen la principal variable interviniente en los procesos de cambio institucional. Los actores con legitimación popular están emplazados de nuevo a conciliar las rémoras de la historia política y las constricciones de un futuro incierto. El inicio del proceso fue complejo y difícil, ya que en un primer momento el consenso constitucional se estableció en base a criterios funcionales y de verticalidad, al no ser posibles los más clásicos de la negociación horizontal pacífica entre los territorios que componen la realidad hispánica. Pero si en 1978 los escenarios de futuro *posibles* y *probables* estaban inexorablemente ligados a la imprecisa técnica autonómica, el escenario *deseable* en la España autonómica no puede ser otro que el de su progresiva federalización.

Referencias bibliográficas

- GODET, M. (1979), *The Crisis in Forecasting and the Emergence of the 'Prospective' Approach*. Oxford: Pergamon Press.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1993), *España, nación de naciones. El moderno federalismo*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- HEILBRONER, R. (1996), *Visiones del futuro. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana*. Barcelona: Paidós.
- KREJČÍ, J. y VELÍMSKY, V. (1981), *Ethnic and Political Nations in Europe*. Londres: Croom Helm.
- MAP (1997), *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MASINI, E. (1981), 'Philosophical and Ethical Foundations of Future Studies: A Discussion', *World Futures*, 17: 1-14.

- (1982), 'Reconceptualizing Futures: A Need and a Hope', *World Future Society Bulletin*. Nov-Dic.: 1-8.
- MORENO, L. (1994), 'Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain', en Villiers, B. de (ed.), *Evaluating Federal Systems*, pp. 162-193. Ciudad del Cabo: Juta.
- (1995a), *Escocia, nación y razón. Dos milenios de política y sociedad*. Madrid: CSIC.
- (1995b), 'Multiple Ethnoterritorial Concurrence in Spain', *Nationalism and Ethnic Politics*, 1 (1): 11-32.
- (1997a), *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- (1997b), 'Las relaciones de concurrencia múltiple etnoterritorial en España', *Zona Abierta*, 79: 141-165.
- (1997c), 'Concurrencia múltiple etnoterritorial', *Claves de Razón Práctica*, 73: 24-30.
- (1998a), 'Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain', *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 27, No. 4.
- (1998b), 'Local y global: La dimensión política de la identidad territorial', *Inguruak*, 20: 117-139.
- MORENO, L. y SARASA, S. (1993), 'Génesis y Desarrollo del Estado del Bienestar en España', *Revista Internacional de Sociología*, 6: 27-69.
- NAVAJAS ZUBELDÍA, C. (1998), 'La Historia del Tiempo Presente y el Futuro: ¿La Historia Prospectiva?', en Díaz Barrado, M.P. (coord.), *Historia del Tiempo Presente*, pp. 243-249. Universidad de Extremadura, Instituto de Ciencias de la Educación.
- PENA TRAPERO, J.B. (1995), 'Estudio de la distribución de la renta en España: 1970-1990'. Ponencia presentada al *II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.

- POPPER, K. (1976), 'The Logic of the Social Sciences', en Adorno, T. et al., *The Positivist Dispute in German Sociology*, pp. 87-104. Londres: Heineman.
- PORTERO MOLINA, J.A. (1995), 'Contribución al debate sobre la reforma del Senado', en *Revista de Estudios Políticos*, 87: 81-105.
- SERRANO, A. y ARRIBA, A. (1998), *Los 'usos' de las rentas mínimas de inserción en España*. IESA: Documento de Trabajo 98-01 (<http://www.csic.es/iesa>).
- TRUJILLO, G. (1967), *Introducción al federalismo español*. Madrid: Edicusa.