



## **Desarrollo autonómico: entre la razón y el desatino**

**C**UANDO están a punto de ampliarse notablemente las competencias de todas las Comunidades Autónomas, en un intento loable pero probablemente estéril de cerrar por fin el **Estado de las Autonomías**, la vieja cuestión de la vertebración de España adquiere nuevos matices que hacen oportuna la reflexión sobre la racionalidad política y funcional de este modelo de Estado.

### **Las Autonomías y la razón política**

**L**A extensión de los regímenes autonómicos a todas las regiones no fue fruto de la voluntad política directa del legislador, sino una consecuencia de la imperiosa necesidad de reconocer el autogobierno de Cataluña y País Vasco, tal vez también de Galicia. No cabía para Euskadi y Cataluña ninguna solución constitucional que no enlazara con la legalidad anterior al 36 y por tanto con los respectivos estatutos vigentes durante la segunda República, cuya continuidad formal habían garantizado en el exilio los presidentes

*Leizaola y Tarradellas respectivamente. Pero resulta demasiado arriesgado para la democracia ignorar a los entonces llamados «poderes fácticos», que consideraban los estatutos catalán y vasco poco menos que como verdaderas declaraciones de independencia y por tanto como absolutamente incompatibles con la unidad de España. Al generalizar el régimen autonómico, ese unitarismo español quedaba privado de argumentos. Pero, además de esta «creación negativa», había muchas otras razones para intentar poner en marcha un modelo de Estado basado en una amplia distribución territorial del poder político y por supuesto administrativo:*

- Por una parte, se podía esperar razonablemente que unos estatutos generosos servirían de antídoto al separatismo;*
- Por otra parte, la fórmula ideada tenía ecos amables para los federalistas, que por entonces celebraban en el campus de la Universidad Autónoma de Madrid el Festival de los Pueblos Ibéricos;*
- En tercer lugar, el modelo conectaba bastante bien con un naciente neoliberalismo, que resucitaba las viejas tesis del **laissez faire** bajo nuevas fórmulas como «el poder administrativo del Estado es residual» o «es preciso generalizar el principio de la subsidiariedad del Estado».*

*Todas estas razones, excepto la primera, eran sobre todo construcciones teóricas de unos cuantos profesores que asesoraron a los ponentes de la Constitución y después a **Adolfo Suárez**. Estas opiniones estaban muy bien fundadas en la historia pero mucho menos en un análisis ponderado de las necesidades reales del país. Bien es verdad que se previeron diferentes vías y distintos techos de competencias, lo que demuestra que los padres del modelo eran conscientes de que la mayor parte de España no necesitaba una distribución territorial del poder político. Pero, al generalizar la autonomía, de alguna manera se generalizó a toda España el mismo*

*problema al que el modelo pretendía dar solución en Cataluña y el País Vasco: el riesgo de desvertebración.*

*En efecto: lo conseguido por vascos y catalanes se convierte en referencia inmediata para las reivindicaciones de los demás, y así vamos progresivamente desvertebrando no sólo la Administración, sino incluso el mismo concepto de España. Es significativo que en una encuesta reciente entre estudiantes de Bachillerato, más del 60 por 100 eligen como primer gentilicio el de su región, es decir, se sienten antes andaluces o castellanos que españoles. No cabe duda de que el desarrollo autonómico está creando un nuevo concepto de España, más lejano, más difuso y con mucho menos poder de vinculación afectiva.*

*Podría aceptarse esa mengua de lo hispano, si paralelamente se hubiera conseguido revincular, en los nuevos mínimos, a aquellos territorios en los que el sentimiento nacional es muy fuerte (Cataluña y País Vasco, sobre todo). Pero no ha sido así. Hoy es impensable que un dirigente catalán o vasco pronunciara, sin ser tachado de paniaguado o traidor, palabras como las de **Joan Maragall: Escolta, Espanya, la veu d'un fill que et parla en llengua no castellana**. Los dirigentes de CiU, del PNV y en menor medida los de ERC, EA y BNG, siguen formulando un **nacionalismo historicista-esencialista** al estilo del que formuló el idealismo germano del siglo XIX: Cataluña y Euskalherria son seres vivos, eternos, que se pueden oscurecer durante un tiempo, pero que están destinados a volver siempre. Se convierten en objetos sagrados, a los que se dota de retablos y oficiantes y a los que se coloca en recintos sagrados de los que se expulsa a los disidentes. «Somos nacionalistas, en primer lugar porque somos» (J. Pujol, 1964).*

*Este discurso nacional-esencialista predomina claramente sobre el discurso nacional-democrático, que postula antes*

que nada un espacio político en el que sea más fácil desarrollarse como persona, individual y solidariamente con toda la humanidad, en lo cultural, en lo social, en lo económico y en lo afectivo. Este **nacionalismo humanista**, garante de los derechos humanos, se halla a menudo amordazado por su subordinación al discurso esencialista.

Los dirigentes nacionalistas rechazan sistemáticamente definirse a favor de una forma de organización política de España que dejara cerrado el tema; de este modo pueden proseguir indefinidamente la conciencia nacional de sus pueblos. El federalismo es rechazado porque, de algún modo, consagraría el principio de igualdad con otras regiones. El Estado de las Autonomías les es útil precisamente por la ambigüedad que encierra. El régimen autonómico no ha conseguido hacer olvidar a los nacionalistas esa **orfandad de Estado**, que es crónica en todos sus discursos de forma directa (independencia, autodeterminación) o sutil (hecho diferencial, soberanía política, autogobierno, etc.). Es decir, los estatutos no son vividos por los nacionalistas como puntos de llegada sino como posadas en su camino. Más aún, la generalización de las Autonomías actúa como un acelerador del proceso de emancipación: cada vez que un territorio, en alguna materia, se equipara en competencias con ellos, Cataluña o País Vasco demandan automáticamente un escalón más, activando una especie de tornillo sin fin que sólo transporta trigo en la dirección de los graneros nacionalistas.

En este contexto, no es fácil articular un modelo político en el que se salven y compartan unos signos suficientes de identificación colectiva. Cerrar así el Estado de las Autonomías es cerrar en falso la cuestión de España. Sería urgente progresar simultáneamente en todos los niveles, incluyendo por supuesto el educativo, en los siguientes aspectos:

a) **Acordar significados unívocos a los términos más conflictivos.** No es razonable que las palabras **nación, autogobierno, autodeterminación, soberanía** no tengan el mismo contenido político en Guipúzcoa y en Guadalajara, en labios de Arzallus y en labios de Aznar, en un Aberri Eguna y en un Consejo de Ministros. La mínima lengua común de todos los españoles debe ser la de los significados.

b) **Definir e interpretar del mismo modo aquellos elementos compartidos de nuestra historia común.** Todos sabemos que el nacionalismo español ha amañado la historia y que el nacionalismo vasco o catalán amaña la suya. Todos los nacionalismos tienen dos varas de medir los acontecimientos del pasado para hacerlos siempre confluyentes a su mayor gloria. En los albores del tercer milenio, la historia debería escapar del halo heroico-romántico y liberarse del mito nacional que la atenaza.

c) **Poner coto a las tendencias al llenado o al vaciado.** Hay expresiones nacionales —españolas, vascas o catalanas— que se consideran exclusivas. De todas ellas se llenan los espacios televisivos, de prensa o radio y de cualquier manifestación. Hay otras expresiones que se excluyen de forma sistemática, bien porque no se consideran genuinas bien porque son la genuina representación de lo que no se quiere aceptar pero existe. Así, en TV3 o en Catalunya Radio no se menciona jamás el nombre de España, como si, al no nombrarla, se eliminara una realidad que molesta; por el contrario, cualquier equipo de fútbol catalán lleva la señera, cualquier empresa se añade el sobrenombre de **catalana**. Así también, en el resto de España se tiende a vaciar Cataluña y Euskadi de menciones a su carácter nacional, cuando se puede llegar al absurdo de reconocer por fax una nacionalidad aragonesa o canaria.

d) **Subordinar los sentimientos de pertenencia a una nación al superior sentimiento de pertenencia a la**

**humanidad.** *Éste es el único terreno en el que todos los nacionalismos —centrales o periféricos— pueden encontrarse sin enfrentarse.*

### ***Las Autonomías y la razón administrativa***

**SE** ha venido señalando profusamente el incremento de coste que ha representado la parcelación administrativa actual: unos 800.000 funcionarios más, pérdida de masa crítica para forzar los precios de los proveedores, gastos multiplicados de representación e imagen, coste sin beneficio para España de la competitividad comercial entre comunidades, etc. Pero todo este desproporcionado gasto podría darse por bien empleado, si funcionalmente el nuevo modelo aportara beneficios sustanciales y un gasto superior de satisfacción en los administrados. Pero no se produce ni lo uno ni lo otro.

Como estructuras para acercar la administración a los administrados, las Comunidades Autónomas son tan válidas como un Estado Federal o Confederal. Este acercamiento no debería conducir a más diferenciación normativa que la imprescindible. Sin embargo, puede observarse en todas partes una magnificación de lo diferente y un prurito de oscurecer lo común, como si en este oscurecimiento les fuera la propia supervivencia. En las tesis lamarckianas, la función creaba el órgano; aquí sucede lo contrario: es el órgano el que crea la función. La existencia de organismos y cargos con funciones sólo nominales termina, está terminando ya, por crear una realidad diferenciada. Está operando un inexorable mecanismo de construcción social de la realidad, que genera tendencias centrífugas en todos los territorios.

Cuando la norma diferente se refiere al calendario laboral, los períodos de veda de la perdiz o las normas para las licitaciones públicas, el asunto es sólo ligeramente disfuncional. Pero, cuando la diferenciación gratuita afecta a cuestiones tan fundamentales como los

*programas educativos o el régimen de impuestos, la disfunción sobrepasa los límites de la razón y convierte al régimen autonómico en enemigo del ciudadano.*

**ESTÁ** bien que se cierre de una vez el proceso constituyente de las Comunidades Autónomas y que todos sepamos a qué atenernos en cada territorio. Ahora bien, el cierre por elevación que se está preparando nos parece un atentado contra la racionalidad administrativa. La diferenciación de programas educativos, por ejemplo, está ahora mismo creando una generación de jóvenes que apenas tendrán una cultura común en la que comunicarse dentro de tan sólo diez años. Ya ahora, aquellos alumnos que se trasladan de una Comunidad con competencias en Educación a otra, tienen grandes dificultades para enlazar. La pérdida de la unidad fiscal crea agravios comparativos y notables deseconomías en las regiones más pobres, etc.

Las cosas pudieron hacerse entre 1978 y 1982 mucho mejor de lo que se hicieron. Pero no por ello han de empeorarse. Los ídolos que ya existían y los ídolos que en estos años se han creado deben ser reducidos a esquemas de razón. Urge promover entre las diferentes comunidades algún tipo de autolimitación del poder. La razón práctica impone ahora ya una cierta armonización legislativa, judicial, económica y social, de forma que los problemas comunes se puedan resolver con las mismas garantías y criterios en todas las administraciones autonómicas.