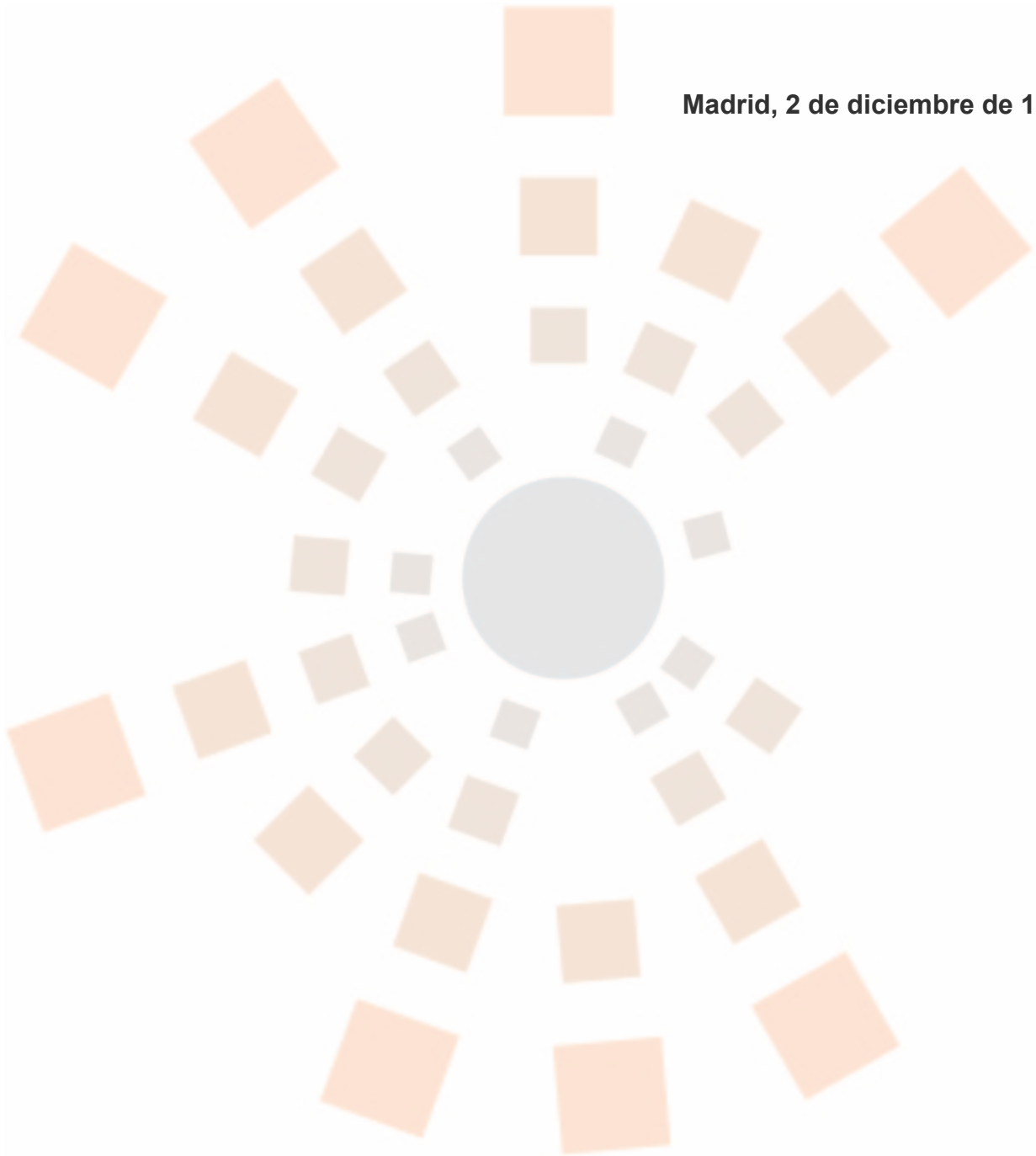


CONFERENCIA DEL EXCMO. SR. PRESIDENTE EN EL CLUB SIGLO XXI SOBRE "AUTONOMÍA Y GOBERNABILIDAD DEL ESTADO"

Madrid, 2 de diciembre de 1996



CONFERENCIA DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA EN EL CLUB SIGLO XXI SOBRE "AUTONOMÍA Y GOBERNABILIDAD DEL ESTADO"

Madrid, 2 de diciembre de 1996

Agradezco al club Siglo XXI la oportunidad de intervenir en esta tribuna, y de permitirme hacerlo sobre un tema que, de una manera o de otra, está continuamente presente en las preocupaciones de los responsables políticos y de la opinión pública.

Lo he titulado "Autonomía y Gobernabilidad del Estado" porque, en definitiva, esa es la preocupación que late tras las polémicas que se suscitan con cuestiones tales como la cesión del 30% M IRPF, la idea de la Administración única, o las propuestas de algunos nacionalistas de ir hacia una especie de Confederación o de la España de Españas como fórmula de articulación política de nuestro país.

La situación, para decirlo en pocas palabras, es ésta: han pasado 16 años desde la aprobación de la Constitución española, y la novedad más importante que ésta introdujo, el llamado Estado de las Autonomías, sigue dando que hablar y no ha encontrado todavía una versión definitiva.

Las preguntas que se me ocurren son muy elementales: ¿por qué esa situación de indefinición, esa sensación de interinidad? ¿Eso es bueno o malo para la convivencia política y la marcha del país? Y finalmente como siempre ocurre en política, ¿qué hacer? ¿cómo afrontar la situación?

Vaya por delante que, a mi juicio y por decirlo brevemente, el Estado de las autonomías en España ha funcionado bastante bien. En el sentido de que se ha mostrado como una fórmula flexible, adaptable, capaz de responder aceptablemente a la diversidad política y a la pluralidad cultural de España.

No obstante, el encastillamiento de algunos problemas, la persistencia de algunos equívocos y el acelerón de las últimas semanas, constituyen motivo suficiente como para que una revisión del proceso no sea inoportuna.

A mi entender, las dificultades de base que, de vez en cuando aparecen en la superficie, tienen su origen en dos fenómenos:

- Por un lado, la relativa indefinición o ambigüedad del modelo de Estado diseñado en la Constitución, en lo que se refiere al reparto territorial del poder.

- Por otro, la coexistencia de distintas visiones del Estado español, que derivan de tradiciones políticas y doctrinales diferentes que, simplificando mucho, trazan una cierta frontera entre las fuerzas de ámbito estatal -PSOE, PP, IU- y las fuerzas nacionalistas.

Abordaré por separado ambas cuestiones.

1.- La ambigüedad del Estado de las autonomías en la Constitución.

Sin ser una peculiaridad española, la ambigüedad del modelo político establecido por la Constitución, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, debe mucho a las características de la transición a la democracia.

La fórmula que finalmente se reflejó en la Constitución fue un compromiso entre distintas corrientes y tradiciones políticas, y entre las realidades históricas a que aquellas responden.

El texto constitucional trató de conciliar los puntos de vista del regionalismo conservador, de los nacionalismos periféricos, de la tradición federalista de la izquierda española y del nacionalismo español o de las visiones unitaristas.

Como toda fórmula de compromiso, fue una fórmula ambigua. El marco institucional que terminó por establecerse no respondía a los rasgos del Estado unitario ni del Estado Federal como modelos políticos puros.

Y en el terreno de los principios, el texto constitucional contiene referencias tanto a la singularidad histórica de determinadas comunidades o nacionalidades (base de las reivindicaciones políticas de los nacionalismos), como al propósito de extender la democracia por la vía de la descentralización política (acorde con la tradición federalista), así como una solemne declaración de “la nación española como patria común e indivisible de todos los españoles”.

En 1978, hubo un trueque en el que se entregaron dosis de purismo a cambio de la viabilidad política del intento. Hasta ahora, ese cambio no fue malo.

2.- La coexistencia de visiones alternativas sobre el Estado español en su conjunto, añade un nuevo grado de complejidad a la que se deriva de esa ambigüedad objetiva de que partimos.

Me referiré a las dos que considero fundamentales en este momento:

- La de los nacionalismos periféricos.
- La tradición federalista que forma parte de la cultura política de la izquierda española.

No hago mención a la visión que sobre el Estado tiene la derecha política gobernante, porque a ella me referiré más adelante.

Para entender bien los mensajes que emiten los líderes y portavoces de cada una de ellas, y sus diferencias, conviene referirse, aunque sea muy brevemente, al fondo que les inspira.

Como es sabido, los nacionalismos que hoy conocemos en España (el catalán y el vasco) son en una parte importante el resultado de la transformación, o, si queremos ser más precisos, de la secularización y modernización del foralismo o

fuerismo que caracterizó al tradicionalismo español en el siglo pasado. Este, a su vez, era expresión de las resistencias que se oponen, desde distintas zonas de España, a los sucesivos intentos de centralización política (primero con el Conde-Duque de Olivares, luego con la Monarquía Borbónica, y finalmente con el liberalismo centralista).

Esa historia de conflictos ha dejado como sedimento una cierta demonización del Estado, visto como el poder opresor que axfisiaba las libertades propias y una situación de agravio permanente, cuyos ecos son todavía audibles en el discurso político nacionalista.

Para marcar una importante diferencia de sensibilidades en este punto, diríamos que para los nacionalistas, la historia relevante es la de los conflictos centro-periferia que han tenido como escenario el solar peninsular. Mientras que para la izquierda española, lo importante son las luchas que han permitido la emancipación política del pueblo español en su historia reciente.

Pero la transformación del viejo fuerismo, o del regionalismo de tipo más bien cultural y literario que entronca con el movimiento romántico, en nacionalismo político, añadió a esa reclamación de las libertades locales y de la salvaguardia de la propia identidad cultural, otros ingredientes de suma importancia.

Al asumir el nacionalismo como la ideología con que englobar aquellas demandas, se estaba dando entrada a lo que, desde la Revolución Francesa, es el rasgo distintivo de todo nacionalismo: la transformación de la nación en Estado, con todos los atributos de éste.

Así pues, con la transformación del regionalismo y foralismo en nacionalismo político, la adquisición de la condición estatal se convirtió en el horizonte último de estos movimientos.

En cuanto a la tradición federalista de la izquierda española, parte más bien de la idea general de que el reparto, la descentralización del poder político, es la fórmula que debe permitir una mayor democratización, tanto en el terreno político como en el económico y social.

La visión del Estado es diferente. Lo que podía haber de demoníaco en él, era su apropiación por unos pocos, la exclusión de los derechos políticos de los más. Pero a la vez, entre los planteamientos reformistas de la izquierda ese Estado era también la clave de la transformación. Por eso, muchos en la izquierda española tenemos dificultades en comprender cualquier deslegitimación no del Estado español en abstracto, sino de este Estado español de ahora, democrático casi por primera vez en nuestra historia, y fruto de tantos esfuerzos.

3.- Consecuencias Para la gobernabilidad del Estado autonómico.

Hasta 1993, las dos visiones que he descrito anteriormente han convivido aceptablemente, y tanto la ambigüedad constitucional como las distintas visiones del Estado han permitido que los españoles consiguiéramos tres grandes objetivos:

1. Reconocimiento pleno de los hechos diferenciales de algunos territorios.

2. Acortar las diferencias que existían entre las regiones españolas como nunca había ocurrido en la historia de España.

3. Estabilidad de nuestro sistema político y un alto grado de convivencia y cohesión entre los españoles.

Desgraciadamente, esas tres conquistas comienzan a entrar en crisis desde que el Partido Popular decide boicotear la experiencia de un Gobierno socialista con apoyos nacionalistas, y, especialmente, desde que ese Partido comienza a gobernar en España y modifica sustancialmente sus postulados autonómicos.

Las dos visiones del Estado ya no conviven, sino que los ciudadanos tenemos la sensación de que una de ellas (la nacionalista), se impone decididamente a la visión que de España tienen las fuerzas políticas de ámbito estatal.

Bien es cierto que los nacionalistas periféricos intentan enredarnos en una discusión puramente económica y territorial, con el silencio cómplice del Gobierno que, además, pretende endosar la responsabilidad de esa discusión al PSOE y a los Presidentes autonómicos que militamos bajo sus siglas.

Pero para decirlo tajantemente, lo que se está discutiendo en estos momentos no tiene nada que ver ni con la financiación autonómica, ni con los dineros regionales. No puede ser que debajo de esta preocupación que muchos españoles manifestamos por la marcha de los acontecimientos sólo se esconda dinero.

Y no puede ser, porque los nacionalistas han demostrado sobradamente que no hace falta imaginar fórmulas más o menos constitucionales para obtener buenos dividendos. Basta un tímido amago de retirada del apoyo parlamentario al Gobierno para que aparezcan miles de millones de pesetas presupuestaria o extrapresupuestariamente.

La vía que, por ejemplo, contemplan los nacionalistas de una eliminación progresiva de la tributación por renta al Estado, forma parte de una estrategia de redimensionamiento a la baja del Estado español, cuyo horizonte penúltimo sería convertir a España en una especie de confederación o pacto entre regiones o naciones autónomas.

Si permanecen políticamente anclados en aquella visión de la historia a que antes me refería, y en la frustración de la ambición estatal, seguirán alimentando la ilusión de la desaparición del Estado español (gradual para algunos, radical para los menos y violenta para una ínfima minoría).

¿Y cómo se pueden cumplir esos objetivos?:

- a) Separándose drásticamente (URSS, Yugoslavia).
- b) Debilitando el Estado del que forman parte en función de la coyuntura política y midiendo la fortaleza en sus convicciones de quien tiene la responsabilidad del Gobierno de España.

Y en esta segunda estrategia es en la que estamos desde que el PP asumió la responsabilidad de la gobernación.

En política es necesario tener la suficiente habilidad para conjugar las imposiciones de la coyuntura con las exigencias de los principios ideológicos y programáticos. Sin embargo, si se confunden los principios con los eslóganes electorales, será la coyuntura la que imponga su ley, la que se encargue de enviar las frases rimbombantes a las papeleras de los estados mayores de los partidos. Es lo que le ha sucedido al PP desde las elecciones y al Gobierno de Aznar desde su constitución.

Y en política autonómica, tratándose de cuestiones que rozan zonas sensibles del actual modelo de Estado, la actuación gubernamental no ha hecho sino confirmar ese giro copernicano inexplicado desde lo que se decía hace unos meses hasta lo que se practica ahora.

Que los nacionalistas sigan su propia lógica política, intentando debilitar las instancias y lazos comunes, dado que la ocasión la pintan bigotuda, a nadie puede extrañar.

Lo que sí produce preocupación es la torpeza del Gobierno por no saber resistirse a ese cuestionable derrape del sistema autonómico. Y digo derrape, que no acelerón, porque, a mi entender, la política autonómica del PP no nos lleva más allá por el camino de la profundización en el sistema autonómico, sino que nos lleva desordenadamente, temerariamente, hacia otro sitio, hacia una meta política que sólo sus socios nacionalistas han previsto con la suficiente antelación, pero que pasa, qué duda cabe, por el debilitamiento de las instancias comunes.

Desde luego que los nacionalistas están en su derecho de tener ese objetivo último. El mismo derecho que tenemos los demás a atacarlo y a defender nuestra propia concepción del Estado, sin que por eso debamos ser considerados anticatalanes o antivascos, haciéndonos caer en esa peligrosa identificación de lo catalán o lo vasco con lo nacionalista.

Y también tenemos derecho a exigir al Gobierno que nos explique su actitud de rendición ante las presiones de los nacionalismos periféricos, pues dicho Gobierno está sostenido por un partido de ámbito estatal, del que todos creíamos que tenía un proyecto para España y no el proyecto de descoser España.

Por ejemplo, para sorpresa de los negociadores nacionalistas, el Sr. Aznar no sólo acepta la petición de cesión de un 30% del IRPF sin topes, sino que ofrece capacidad normativa sobre ese tramo autonómico.

Un editorial del diario "El Mundo" de 23 de enero de 1993, decía refiriéndose al 15% del IRPF: "La cesión debe ser únicamente de la gestión tributaria, reservándose el Estado central la capacidad normativa. Mientras las autonomías no tengan facultad para promulgar leyes fiscales, carecen de fundamento los temores de quienes ven en la cesión del impuesto un riesgo de ruptura del Estado".

Hará bien el diario "El Mundo" en editorializar nuevamente diciendo que tres años después, el riesgo de ruptura del Estado ha hecho acto de presencia, y además de la mano del compañero de padle de su director.

Como hará bien el diario "El País" en inquietarse con la última advertencia del Presidente de la Generalitat de Cataluña que acaba de anunciar su interés en que

próximamente se le cedan los impuestos especiales y el 100% del IRPF. Dicho diario en un editorial del día 19 de octubre de 1992, decía que "la cesión del 100% equivale en esencia al modelo excepcional del concierto vasco..." La generalización de este modelo haría inviable la existencia de una Hacienda central. Puede ser un modelo adecuado para ciertos países de la Europa del Este. No lo es para España.

Ese mismo diario, quince días antes decía: "La alternativa al principio federalizante de la corresponsabilidad no es el unitarismo a ultranza, sino un sistema fiscal confederal (...). Quienes claman contra la corresponsabilización deben saber que cegar la vía del federalismo fiscal equivale a abrir el camino a la generalización del concierto. ¿Es eso lo que pretenden?".

Diario 16, el 1 de noviembre de 1992 decía, defendiendo el 15% del IRPF: "Lo malo es cuando se producen viscerales rasgamientos de vestiduras al extremeño modo de Rodríguez Ibarra".

Efectivamente, tengo la ventaja sobre muchos de mis recientes compañeros de crítica de estar diciendo estas cosas hace ya unos años. Por eso no será malo dejar defender a otros, argumentos que en mi boca suelen ser tachados de demagógicos o anticatalanes; posiciones que expresadas por mí hace dos o tres años sólo merecían el calificativo de alarmista, y que hoy podemos leer en los analistas políticos de los medios menos proclives al alarmismo. "Si antes no lo remedian Bruselas o el Bundesbank, este proceso de centrifugación tributaria continuará progresando de manera imparable y a velocidad hoy acelerada por Aznar sin que pueda detenerse en tanto la totalidad de territorios no tengan transferido el 100% de la soberanía fiscal. Este horizonte final de completa descentralización tributaria darla lugar a una suerte de feudalismo contributivo". No son palabras mías, aunque lo parezcan; son de un articulista habitual de "El País" del pasado día 18.

Hace sólo unas semanas, la prestigiosa revista "The Economist" concluía una crónica política sobre España afirmando que desde la pasada campaña electoral "las disputas interregionales han sido tan convulsas que los ciudadanos se quejan de que España esté renegociándose a sí misma en dirección al sistema multiestatal que existió antes de la unificación del siglo XV".

Tampoco yo he hablado con el Presidente Santer para que el pasado día 21, el ABC, medio poco sospechoso de pretender derribar al Gobierno, recogiera en un titular la preocupación de la Unión Europea por los efectos de la nueva financiación autonómica sobre la cohesión regional en España.

Cuando, a pesar de lo dicho en la precedente campaña electoral, el Sr. Aznar debe plantearse su política de pactos con los nacionalistas, es consciente de que el clima adverso creado por sus propias huestes significa un precio adicional a pagar en la sesión de investidura.

Desde aquel momento, esas muestras no han hecho más que acentuarse y esa debilidad gubernamental, desgraciadamente se traduce día a día en una paralela y progresiva debilidad del Estado, y en una relajación de los sistemas de solidaridad interpersonal entre los españoles y de cohesión socioeconómica entre los territorios que conforman España. Veamos, a trazos gruesos, algunas manifestaciones de este fenómeno:

- La desaparición de los gobernadores civiles mientras las Comunidades que los rechazan crean figuras similares en sus territorios.
- La inclusión de la capacidad normativa en un tramo del 30% del IRPF.
- La posibilidad de crear discriminaciones fiscales a las empresas, en función del territorio, mediante el manejo del impuesto de sociedades.
- Las negociaciones secretas con el Gobierno vasco otorgando capacidad normativa sobre el 20% del IRPF allí cotizado.
- La reducción o desaparición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de algunos territorios.
- Las dificultades de movilidad de funcionarios y profesionales hacia determinadas zonas con la coartada de la lengua, como en el reciente caso de los jueces en el País Vasco.
- La creación, de facto, de mercados regionales de contratos públicos impermeables a la penetración de empresas provenientes de otros territorios.
- La vergonzosa incapacidad para incorporar a las nuevas matrículas de los vehículos la E de España sobre el azul europeo.
- La multiplicación de Autonomía que se refieren a nuevas nacionalidades.
- Las recientes declaraciones de Arzallus sobre autodeterminación.

Todas estas cuestiones, tomadas una a una, no parecían poner en peligro por sí mismas esa solidaridad y esa cohesión nacionales. Pero tomadas en conjunto, y a la vista de los anuncios al futuro y de esa desprejuiciada alegría del PP para renunciar a su papel vertebrador nacional junto con el PSOE, dibujan un panorama que cada vez preocupa a más gente, y no sólo ya, como hace relativamente poco tiempo a quien les habla.

Resulta preocupante que ahora que disfrutamos de un verdadero sistema democrático, un régimen en el que, por primera vez, caben todos: los ricos, los pobres y los de enmedio; los catalanes y los vascos con sus singularidades, junto a los gallegos, los andaluces o los extremeños, con las suyas; los de izquierdas y los de derechas; los ateos y los creyentes. Un sistema democrático en el que el concepto de ciudadano español ha pasado a ser exactamente eso, una verdadera ciudadanía, un marco de derechos y libertades para hombres y mujeres que vivimos en España, se oigan voces, cada vez más cercanas, que pretendan presentar esa ciudadanía española como sospechosa, como trasnochada o como espúrea.

Los españoles podemos sentirnos profundamente catalanes, vascos, andaluces o extremeños. O podemos sentirnos profundamente europeos. Pero debería quedar claro para todos que nuestros derechos a influir y ser escuchados en los asuntos públicos; a ser respetados por los poderes establecidos; a determinados niveles de educación y bienestar social; a ciertas reglas de juego en nuestras relaciones laborales, las tenemos no en nuestra condición de ciudadanos de

autonomía; las tenemos en nuestra condición de españoles, al amparo de una Constitución que ha sido un logro, no precisamente fácil de nuestra historia.

Si rompemos progresivamente ese vínculo directo entre el ciudadano y el Estado, estamos alterando, por esta vía, la percepción que los ciudadanos tienen de su relación con el Estado al que pertenecen.

Para los nacionalistas, y también para algunos que no se definen así, la solidaridad que, por ejemplo, se ejerce a través del impuesto sobre la renta, o en general a través del sistema fiscal, es vista no como una solidaridad que se ejerce entre unos ciudadanos con otros, sino entre unas Comunidades y otras.

No habría, en esa visión, un nexo directo entre los españoles. La adscripción del ciudadano, así como el ejercicio de la solidaridad como expresión de esa adscripción, sería la región o la nacionalidad. Y sería ésta, en bloque, la que destinaría, de grado o por imposición del poder superior, una parte de sus recursos globales a la solidaridad con otras regiones, igual que hoy, en los presupuestos del Estado, destinamos una partida a la ayuda a los países subdesarrollados.

Yo no estoy de acuerdo con esa visión.

El Estado español, en mi opinión, mantiene vínculos directos con los ciudadanos españoles en cualquier lugar que estos residan. Y esos ciudadanos, por el hecho de pertenecer a una misma Comunidad política, se responsabilizan, tanto del mantenimiento de sus instituciones, como de contribuir a remediar las desigualdades de fortuna, desde el supuesto de que una sociedad más igualitaria es una sociedad más justa y próspera.

Como responsable político, me siento obligado a descender de estas reflexiones generales al plano de la práctica. Con esto terminaré mi intervención.

¿Qué me dice el razonamiento que he desarrollado hasta ahora sobre la gobernabilidad del Estado?

Se ha observado a menudo, que los Estados de tipo federal funcionan gracias a la existencia de grandes partidos estatales que aseguran, en cierto modo, la vertebración del entramado de poderes en que aquél se estructura, y refuerzan el consenso básico sobre los intereses comunes, por encima de las diferencias regionales o locales.

Sin embargo, el mapa de partidos de un país no es un producto caprichoso ni es algo que pueda moldearse al dictado de esquemas preconcebidos, sino que es el resultado de los conflictos y fracturas políticas y sociales de la historia.

Las fuerzas nacionalistas en España son un producto de nuestra historia, y como tales, protagonistas de pleno derecho del juego institucional.

Pero si queremos un funcionamiento estable y fluido de esas instituciones es preciso que nuestros nacionalismos eliminen cualquier ambigüedad respecto al Estado. Y una manera inequívoca de despejar esas ambigüedades consistiría en aceptar, como algo natural, siempre que se den las necesarias coincidencias programáticas, la responsabilidad en la gobernación de España.

Para decirlo brevemente, y refiriéndome a la actual coyuntura: siempre que se den aquellas coincidencias programáticas en los temas generales, si a una coalición de gobierno con los nacionalistas; no a un gobierno con apoyos negociados puntualmente en cada ocasión y en beneficio de determinados territorios, puesto que en ese caso no estaríamos más que alimentando esa ambigüedad respecto al Estado, que a todos, y yo creo que también a los nacionalistas, nos convendría despejar.

La situación actual, por tanto, la que se ha decantado tras el acuerdo PP, CiU y Coalición Canaria sobre los Presupuestos, debe considerarse como una situación transitoria, y probablemente así la contemplan también, aunque por distintas razones, los nacionalistas.

Si así no fuera, y esa coalición no se produjera, el PP debería decir al país claramente cual es su resto en el envite semanal nacionalista; de lo contrario, cuando ya no queden impuestos que ceder ni competencias que demandar (y al paso que vamos eso se acaba muy pronto) a los nacionalistas no les quedará otra reivindicación que la autodeterminación que, por cierto, es el reto que Arzallus ha lanzado al Presidente de la Generalitat de Cataluña.

El periodo que se abre deber ser de reflexión de los partidos estatales y de los partidos nacionalistas.

Y a mi me parece que en esa reflexión deben estar los temas de fondo que me he permitido suscitar ante Vds. Es en ese marco donde pueden encontrar una solución coherente algunos problemas prácticos como el de la financiación autonómica.

Porque si no es así, corremos el riesgo de que la discusión sobre estos temas quede desfigurada y convertida, a medias, en una pelea entre las autonomías por conseguir aumentar su parte del pastel o en un ejercicio de malabarismo, a base de fórmulas que sólo sirven para poner a prueba las habilidades de los técnicos del Ministerio de Hacienda.

En definitiva:

1º.-Sí a los hechos diferenciales.

2º.-Definición de esos hechos diferenciales sin fecha de caducidad y sin ambigüedades.

3º.-Constatación de que los nacionalismos periféricos son una apuesta política y no una fatalidad histórica.

4º.-Cualquier nacionalista tiene como último objetivo la transformación de su Nación en Estado. Objetivo que puede conseguir desgajándose del Estado del que forma parte o debilitando ese Estado.

5º.-Irresponsabilidad de aquellos partidos estatales que no definan con precisión su modelo y límites del Estado, sea cual sea la coyuntura política.

6º.-Petición de que los nacionalistas se impliquen directamente en la gobernación de España para despejar ambigüedades.

7º.-Si acaso ello no fuera posible, pacto de definición del Estado entre PP y PSOE. El Estado no se puede definir por despojos. Estado no es aquello que va quedando después de un proceso desordenado de transferencias, sino la inversa.

8º.-Si el PP no consigue un gobierno de coalición con los nacionalistas, ni conforma un acuerdo de definición del Estado y cierre del proceso autonómico, o bien es que no sabe a lo que está jugando, o bien está permitiendo que se hinche tanto el globo que un reventón del mismo le devuelva a sus posiciones de 1978, cuando no aceptó el título VIII de la Constitución.

No sería la primera vez que un buen diseño de la convivencia democrática española se estrellase por la irresponsabilidad de sus conductores.

Nada más. Muchas gracias por haber tenido la paciencia de escucharme.

