FORO JOLY ANDALUCÍA

Inauguración del ciclo:
¿QUÉ ESPAÑA QUEREMOS?
REFLEXIONES EN TORNO AL MODELO DE ESTADO PARA EL SIGLO XXI

JORDI SEVILLA
MINISTRO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Sevilla, 19 de septiembre de 2005

Buenos días

Quiero empezar agradeciendo al Foro Joly su amable invitación para inaugurar este ciclo anual de conferencias, que estará centrado en una cuestión tan candente como la del modelo de Estado y que contará, por las previsiones existentes, con un altísimo nivel de participantes y un innegable interés de las intervenciones.

La verdad es que es un placer venir a Sevilla, entre otras cosas porque, en cuanto a dinamismo y proyección hacia el futuro, Sevilla y toda Andalucía vienen a ser buenos representantes de lo que está ocurriendo en el conjunto de España, que, en contra de lo que no cesan de pronosticar los persistentes agoreros, goza de una fase histórica de desarrollo sostenido y de avance continuado en todos los aspectos de su vida económica y social.

En estos primeros minutos, quiero hablarles del importante avance que ya hemos tenido, en el año y medio que llevamos en el Gobierno, dentro del camino para alcanzar, como dice el título de este ciclo de conferencias, la España que queremos.

Mientras hay políticos que profetizan cada día la ruptura de España, hoy estamos en la víspera del debate para la admisión a trámite de la primera reforma de un Estatuto de Autonomía, el de la Comunidad Valenciana, mi Comunidad, que llega al Congreso de los Diputados con el consenso del PSOE y del PP.

Ésta una buena muestra del modelo de reforma estatutaria que el Gobierno estima como adecuado: una reforma que amplía el autogobierno, que respeta la Constitución, que llega con un amplio acuerdo de las fuerzas políticas, y que da respuesta a las demandas de los ciudadanos para que se mejoren los servicios públicos.

Y no se rompe nada. Ni se desguaza nada.

Al igual que ha ocurrido con esta reforma, en el año y medio que llevamos de Gobierno hemos recuperado el espíritu de la colaboración y la cooperación en la política territorial española, un espíritu que ha sustituido a la confrontación y a la utilización de las instituciones con fines partidistas.

Hemos reducido conflictos entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas; hemos creado la Conferencia de Presidentes, que apenas ha celebrado dos reuniones y se ha consolidado ya como un importante foro de diálogo y cooperación entre instituciones; hemos hecho posible que representantes autonómicos formen parte de las delegaciones españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea; además, el presidente del Gobierno mantiene un diálogo habitual con todos los presidentes autonómicos, se han reanudado los traspasos a las Comunidades Autónomas y se han solucionado problemas antiguos que constituían cuestiones de pura justicia, como el pago de la deuda del anterior Gobierno con Andalucía, que tuve yo el honor de resolver.

Hemos puesto en marcha también una reforma acotada de la Constitución, que incluye dos aspectos de política territorial como son la inclusión de los nombres de las Autonomías y la reforma del Senado, con la petición de un informe del Consejo de Estado que sirva de guía de esos cambios, informe que se conocerá en unos pocos meses.

Y no se rompe nada. Ni se desguaza nada. Y menos que nada España, que es más fuerte de lo que suponen algunos.

Al contrario: España está superando importantes retos con democracia, con diálogo y con reformas para mejorar la arquitectura institucional de nuestro país, para ponernos a la altura de lo que exigen y merecen los ciudadanos en el siglo XXI.

Esos agoreros del Apocalipsis diario que confunden los Pirineos con los Balcanes, llegan incluso a negar el bienestar y la mejoría económica y social experimentada en este año y medio.

Pero la realidad es contundente: España crece a un ritmo del 3,4 por ciento anual, muy por encima de nuestros vecinos; la confianza de los empresarios españoles y de los inversores extranjeros es alta; recibimos la visita de más de 50 millones de turistas al año, más que nunca; y, además, creamos empleo hasta reducir el paro al nivel más bajo de los últimos 25 años.

Una realidad que se empeñan en ignorar los que hablan de que España “va al desguace”.

Ésta es una España solidaria, no sólo entre sus territorios, sino solidaria también entre las personas, con una educación que queremos reforzar, mediante la Ley Orgánica de Educación, y con una sanidad a la que hemos aportado, como se vio en la reciente Conferencia de Presidentes, más recursos financieros para que las Comunidades Autónomas puedan afrontar el déficit derivado del sistema anterior, sin tener que reducir las prestaciones a los ciudadanos.

Este país solidario que es España, le presta una especial atención a las personas más necesitadas, como ocurre con la subida de las pensiones más bajas en un porcentaje del doble respecto a la media, o con las medidas contra la violencia sobre la mujer, o con el proceso de integración de los inmigrantes, y es nuestra voluntad que se siga avanzando en esta política, como se va a poder comprobar en breve, con las medidas que está preparando el Gobierno para la atención a las personas dependientes.

Lo que tampoco se puede negar es que estamos en un país donde se están registrando considerables avances en los derechos ciudadanos, un país donde ya no se discrimina a nadie a la hora de casarse, donde se está logrando que se haga efectiva la igualdad de sexos en todos los ámbitos de la vida y que cualquier persona, independientemente de su origen, tenga las mismas posibilidades de desarrollar el proyecto de vida que elija.

España es ahora un país con un papel cada vez más activo y más importante en la escena internacional, un país que impulsa la paz y la solidaridad entre las naciones del mundo, y que da ejemplo con compromisos como el que anunció el Presidente del Gobierno en la Asamblea de la ONU, de incrementar nuestra aportación al desarrollo en más de 12 millones de euros anuales durante los próximos 15 años.

Ahora bien, podemos sentirnos razonablemente satisfechos de nuestro país, pero eso no significa que pensemos que todo es tan perfecto, tan perfecto, que no se puede mejorar, que mejor no toquemos nada.

Todo, naturalmente, se puede mejorar, y éste es un Gobierno con una clara vocación reformista, que quiere seguir impulsando la política territorial en España, porque pensamos que se puede mejorar el encaje de los diversos territorios para conseguir una España no sólo más unida, sino sobre todo mejor unida.

España es una nación plural, en la que hay muchas Españas, en el sentido de diferentes realidades, y en la que hay también muchas visiones de España.

Ante esta realidad, uno de los principales objetivos del gobierno socialista es lograr una resolución satisfactoria de la llamada “cuestión territorial española”.

Este debate, el debate territorial en España, no es nuevo, desde luego.

Al menos desde que se fija la actual estructura provincial, en 1833, queda pendiente, porque ya se baraja entonces, la posibilidad de crear, entre el Gobierno Central y las provincias, una institución intermedia de ámbito regional, una nueva organización Administrativa.

Éste es un proyecto que ya plantea con especial fuerza el Ministro de Gobernación, Segismundo Moret, en 1884.

Y esto, más allá de que saliera adelante o no, significa que había, ya entonces, una clara sensación de que era necesario buscar ámbitos de organización administrativa situados entre el Gobierno Central y la provincia para responder a una necesidad de mejora en la prestación de los escasísimos servicios públicos que en aquellos años había.

Podemos decir que se buscaba una mejora en la gobernación del país, y por tanto el primer criterio existente, respecto a la organización territorial de España, fue el de la eficacia.

Estamos en un mundo, a finales del XIX e incluso principios del siglo XX, en el que, en frase célebre, “España era pura provincia”.

No había televisiones, no había medios de comunicación nacional, no había grandes posibilidades de viajar y, por lo tanto, la percepción del mundo que tenía la inmensa mayoría de los ciudadanos era una percepción local, una percepción de lo inmediato, de lo más próximo.

En España, aquellos símbolos que identifican de manera más rápida la idea de nación no existen hasta mediados del siglo XIX.

La bandera se adoptó en 1843; la peseta, como moneda nacional, en 1868; y el himno no se consolida hasta 1870.

En un mundo como ése, el plantearse la reflexión sobre la necesidad o la conveniencia de que hubiera una estructura administrativa regional respondía, sin duda, a la mejora en la eficacia de la gestión, pero también, ya entonces, a dar respuesta al incipiente fenómeno del “regionalismo”, que es como se le conocía entonces, un fenómeno que apareció con fuerza sobre todo en el País Vasco y en Cataluña.

Quiero recordar que es en 1885 cuando se presenta lo que se llama “El memorial de agravios de Cataluña”, y recuerdo la fecha: 1885.

Por tanto, no estamos hablando de algo que se nos haya ocurrido en el último cuarto de hora, o que haya puesto sobre el tapete un Gobierno preso de unas necesidades de mayorías parlamentarias.

Estamos hablando de uno de los problemas centrales de la construcción de nuestro país, de uno de los problemas que lleva, al menos, algo más de un siglo siendo debatido, sobre el que se han hecho distintas propuestas, sobre el que se han planteado muchas iniciativas que, con mayor o menor fortuna, han configurado nuestra realidad actual.

Es desde esa perspectiva histórica como hay que valorar de manera especialmente positiva lo que representó la Constitución del 1978 y la construcción constitucional desde entonces hasta ahora.

En los últimos 25 años, el desarrollo del Estado autonómico ha supuesto un intensísimo proceso de descentralización administrativa y política que ha permitido aproximar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos y mejorar el nivel de eficacia de las Administraciones Públicas.

Los Estatutos de Autonomía se han desarrollado con éxito y en su casi totalidad, hasta cubrir un amplio repertorio de demandas sociales y consolidar la percepción de las instituciones autonómicas, por parte de los ciudadanos, como instrumentos útiles de Gobierno.

Creo que estas breves consideraciones históricas que les he ofrecido pueden aportarles una mejor perspectiva respecto a la situación que encontró el Gobierno actual cuando ganamos las elecciones.

Cuando el Partido Socialista gana las elecciones, nos encontramos con que ya se había presentado el Plan Ibarretxe, ya funcionaba una ponencia de reforma estatutaria en Cataluña con acuerdo de todos los partidos del arco parlamentario catalán, y ya había otras muchas Comunidades Autónomas que habían anunciado que ellos también iban a poner en marcha reformas estatutarias.

Por tanto, existe ya una realidad, cuando llegamos al gobierno, en la cual este debate acerca de la mejora del Estado Autonómico está sobre la mesa, donde ya se están pronunciando Gobiernos y Parlamentos, que manifiestan la necesidad de introducir cambios, reformas, retoques, en lo que fue la solución al problema territorial dada por la Constitución del año 78 y el desarrollo posterior.

Y, frente al inmovilismo anterior, este Gobierno consideró que estábamos ante una ocasión propicia para desarrollar también nuestras propias convicciones de que es verdad que la construcción del estado autonómico ha sido un gran éxito, pero que 25 años no pasan en balde y que, por lo tanto, hacen falta algunos retoques, algunas reformas, algunas modificaciones.

No cabe duda de que ha existido una tensión sustancial, en forma de cierto espíritu de confrontación, en todo el proceso de construcción autonómica.

La aparición y consolidación, durante estos 25 años, de un sujeto político nuevo como son las Comunidades Autónomas han supuesto que éstas hayan tenido que abrirse paso estableciendo y fijando sus competencias, su marco de actuación entre la Administración Central y los municipios, y a veces lo han tenido que hacer a codazos, han tenido que hacerlo con una dialéctica en la que lo importante era definir qué es lo de uno y qué es lo de otro, una dialéctica que implicaba la confrontación para definir el espacio de actuación de cada uno.

Si echamos una mirada general a todo el período, podríamos decir que el sesenta por cien del tiempo político ha estado empleado en la clarificación competencial, en el conflicto por la competencia, y sólo el cuarenta por cien en buscar fórmulas de cooperación.

Al llegar al gobierno, nos encontramos una situación marcada por un predominio casi absoluto del espíritu de confrontación, con mecanismos de cooperación prácticamente paralizados y con un Gobierno que no ofrecía ninguna opción para mejorar el sistema, sino sólo una permanente voluntad de que nada se moviese.

El actual Gobierno cree en la cooperación y cree en la necesidad de un mejor acomodo de las nacionalidades y regiones de España en el sistema de autonomías, y por ello hemos ofrecido la posibilidad de avanzar en un proceso paralelo: por una parte, reforma de los Estatutos, con las condiciones que recordaré más adelante, lo que supondrá, sin duda, mejorar su autogobierno; y, por otra, creación o desarrollo de mecanismos de cooperación, lo que implica mejorar la coordinación y la participación de las Comunidades Autónomas en la gobernanza de la Nación, con esa figura que hemos llamado "la cogobernanza".

El Gobierno cree que, a partir de la situación actual, y a pesar o precisamente por los procesos de reforma estatutaria, aunque se van a seguir planteando debates sobre las competencias, el tema competencial, el debate competencial, debería ocupar sólo el cuarenta por cien del debate territorial, mientras que el sesenta por cien debería estar centrado en la cooperación y en los mecanismos de cooperación.

Es decir, se tendrían que invertir los porcentajes de los dos aspectos que han centrado hasta ahora, globalmente, el debate territorial en España.

Porque, una vez que ya tenemos, en su mayor parte, consolidado y considerado lo que es de uno y lo que es de otro, es el momento de ver cómo podemos trabajar juntos, es el momento de dejar de mirarnos de reojo y de mirar las dos Administraciones, la autonómica y la central, hacia delante.

Por lo tanto, el debate fundamental de éste y de los próximos momentos debe ser el de cómo establecemos más y mejores mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas, y entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España.

En ese modelo tiene que jugar un papel importante el Senado, como uno de los principales espacios de encuentro entre las Comunidades Autónomas, y entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación.

Es por eso que cada vez va a ser más necesaria su reforma, porque cada vez va a ser más necesario que seamos capaces de crear esos lugares de encuentro donde se puedan pactar las diferencias, pactar las confrontaciones y debatir sobre todo aquello en lo que no se está de acuerdo, a través de los procedimientos legalmente establecidos.

Además del impulso a la cooperación, la otra gran decisión que ha adoptado el Gobierno respecto al debate territorial ha sido la de no oponernos a las reformas estatutarias, entre otras razones porque lo llevamos en nuestro propio programa electoral, es decir, porque creemos en ellas y creemos en su necesidad.

También desde el principio hemos dicho, y seguimos manteniendo, que existen dos condiciones para esas reformas estatutarias, que son las de amplio consenso y respeto a la Constitución.

Amplio consenso quiere decir que cualquier acuerdo que se haga en torno a las reformas estatutarias debe ir mucho más allá de las mayorías mecánicas a las que obligan, a veces, las propias normas estatutarias.

Nuestra segunda condición, que supone que las reformas se tengan que realizar dentro del marco de la Constitución, significa la constatación de que las reformas estatutarias no pueden ser el instrumento a través del cual se reforme la Constitución, y que no es a través de las reformas estatutarias que trae a las Cortes Generales un Parlamento Autonómico como se reforma la Constitución.

Hay otros mecanismos, hay otros procedimientos para la reforma de la Constitución y, por tanto, las reformas estatutarias deben plantearse dentro del marco constitucional, como se está proponiendo, con decisión, en Catalunya desde el socialismo catalán.

Queda claro, por tanto, que el Gobierno ha marcado desde el principio el campo de juego de la reforma estatutaria, del principal debate territorial de la actualidad, con dos rasgos fundamentales: por una parte, búsqueda de los mecanismos que mejoren la cooperación, evitando la confrontación entre Comunidades Autónomas y Gobierno de España; y, por otra parte, respeto constitucional de las reformas estatutarias, facilitándolas cuando cumplen las normas, con lo que estamos defendiendo que es posible mejorar la situación, el acomodo, el estar en España de algunas Comunidades Autónomas.

El Gobierno cree, en ese sentido, que un fruto de las reformas estatutarias será la elevación del techo competencial de las Comunidades Autónomas, porque un objetivo importante es conseguir que éstas presten más servicios a los ciudadanos y que tengan una mayor capacidad financiera de hacerlo.

La reforma de los Estatutos, sin embargo, no puede ser considerada como la solución a todos los problemas, porque hay muchos asuntos que deben encontrar su acomodo en otros lugares, en otros contextos, que es imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado compuesto y complejo como el nuestro.

Éste es el sentido de nuestra oferta y de nuestra propuesta para que se tenga en cuenta la cooperación, como forma de lealtad institucional, en todas las reformas que se están llevando a cabo, lo que supone un compromiso firme de que no se va a seguir la vía de la imposición en las relaciones entre las distintas Administraciones.

Dentro de este espíritu de respeto a la autonomía de cada Administración, nos proponemos avanzar también en el desarrollo del gobierno local, que es otra tarea pendiente, y sin duda de gran importancia, de nuestra democracia, porque los ayuntamientos son las instituciones más próximas a los ciudadanos y cuya gestión incide de forma más directa en la vida cotidiana.

Tras la elaboración de un Libro Blanco, estamos desarrollando ya la nueva Ley del Gobierno y la Administración Local, para dotar a los entes locales en España de más competencias y más medios, con el reconocimiento de su autonomía política, por una parte, y con el impulso a nuevas formas de cooperación institucional, por otra.

En realidad, cada vez hay más espacios de actuación política en los que ninguna de las Administraciones, por sí sola, va a poder resolver los problemas de los ciudadanos.

Por ello, la esencia de nuestro diseño institucional es una España con las tres Administraciones, la Central, la Autonómica y la Local, cooperando para resolver el problema de un único y mismo ciudadano.

El fin último de las reformas que proponemos es lograr una Administración Pública que funcione mejor, que sea eficaz y que preste sus servicios de forma equitativa a todos los ciudadanos, de forma que los derechos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico puedan ser ejercidos por todos, con independencia de su origen, el lugar donde viven o su condición social.

Y pensamos que el avance del autogobierno de las autonomías, junto a las mejoras en la cooperación territorial y el desarrollo de la Administración Local, son medidas que van a contribuir decisivamente a que las Administraciones Públicas españolas presten sus servicios con más eficacia, de una forma más próxima y con mayor participación de los ciudadanos en la definición de las políticas.

Ahora bien, para responder a las demandas ciudadanas, el Gobierno considera esencial que existan garantías de cohesión territorial, porque no existe, ni puede existir, cohesión social sin cohesión territorial.

Dentro de la denominada cuestión territorial, no podemos confundir el debate sobre la diferencia con el debate sobre la igualdad, porque el reconocimiento de la diferencia no puede suponer nunca el establecimiento de desigualdades o de privilegios dentro de la sociedad española, tal y como reconoce la Constitución.

Se debe asegurar, por tanto, que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos básicos, por lo que es necesario que exista una cohesión territorial, de forma que nadie pueda sentirse discriminado frente a ciudadanos de otra parte de España.

Para lograr que el impulso a la diferencia, a la voluntad de autogobierno, vaya acompañado del mantenimiento de las políticas de cohesión, el Gobierno está haciendo la oferta de un doble pacto a las Comunidades Autónomas y a las fuerzas políticas.

Este pacto consiste en que, por una parte, se reconozca plenamente a las Comunidades Autónomas como la máxima representación del Estado en sus respectivos territorios.

Quiero recordar, al respecto, que nuestra Constitución dice que las Comunidades Autónomas son Estado, forman parte del Estado, y que el máximo representante del Estado en la Comunidad Autónoma es el Presidente Autonómico.

El debate político no se debe centrar, pues, sólo sobre si más o menos Estado, sino también sobre cómo podemos organizar mejor un Estado plural, un Estado representado en el Gobierno Central y en las Cortes Generales, pero también en los Gobiernos Autonómicos y en las Cortes Autonómicas, para según qué ámbitos competenciales.

La otra parte de este pacto consiste en que las Comunidades Autónomas han de reconocer también, aceptar y respetar lo que la Constitución encarga al Gobierno de la Nación, que es llevar adelante determinadas tareas, como garantizar la igualdad de los ciudadanos mediante, entre otras cosas, la solidaridad territorial.

Este pacto debe establecer que ésas son responsabilidades y competencias del Gobierno Central y de las Cortes, que es donde reside la soberanía nacional, y que, para llevar adelante esas competencias, el Gobierno Central necesita también sus recursos, sus estructuras, sus Ministerios, sus funcionarios y su autonomía.

Ése es el doble pacto en el que está empeñado el Gobierno, cuyo sentido básico estriba en asegurar de forma definitiva el reconocimiento mutuo entre las instituciones, entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, para poder avanzar en la creación de espacios de encuentro y de cooperación, espacios para el acuerdo o para la disensión, pero en definitiva para el diálogo.

Y el sentido último de todas estas reformas territoriales, como les vengo diciendo, no es otro que la mejora del servicio que la Administración Pública, es decir, el conjunto de las Administraciones, ofrece a los ciudadanos, para que responda eficazmente a sus demandas, a sus necesidades, y contribuya decisivamente a que tengamos un país aún más moderno, más avanzado.

Esta España con buenos servicios públicos y al alcance de todos es la España que queremos, un país que, en definitiva, es la España democrática, plural, constitucional y autonómica que conocemos, pero dotada de más mecanismos de cooperación institucional para posibilitar una mayor eficacia de la Administración.

Una España que, tras las reformas modernizadoras en las que estamos inmersos, se podrá presentar como mejor unida, más respetuosa con las necesidades de los ciudadanos, más eficaz en la gestión de lo público y también más solidaria.

La España que queremos es una España en la que las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central tengan mejor definidos sus ámbitos propios de actuación y también sus espacios de encuentro y de trabajo en común, como, por ejemplo, la Conferencia de Presidentes.

Una España en la que la cooperación y la lealtad institucional tengan una sede, el Senado, donde se contribuya a cogobernar España, una tarea compleja que debe ser percibida por los ciudadanos como tremendamente simple, porque debe consistir, sencillamente, en resolverles sus problemas.

Una España con una Administración General del Estado quizá más pequeña, pero seguro que más eficaz, más flexible y más próxima a los ciudadanos, y con un Gobierno Central autónomo, dotado de competencias y recursos suficientes para ejercer la responsabilidad que le otorga la Constitución.

Un Gobierno que, en suma, garantice la igualdad de los ciudadanos y la cohesión territorial, que recaude los impuestos necesarios para prestar sus servicios y que dé cuenta de su actuación al Parlamento de la Nación, que es donde reside la soberanía nacional.

Queremos también una España en la que las Comunidades Autónomas tengan recursos suficientes, administrados con autonomía de gestión y también con la autonomía política que les reconoce la Constitución.

Unas Comunidades Autónomas que recauden los impuestos que sus servicios exigen, y que den cuenta de cómo gestionan sus competencias ante sus parlamentos y su electorado.

Además, queremos una España en la que los Ayuntamientos sean la puerta más próxima de acceso de los ciudadanos a las Administraciones Públicas.

Unos Ayuntamientos que presten servicios de proximidad y que aproximen los servicios que prestan las otras Administraciones, desde la autonomía política, y que lo hagan con recursos suficientes, de los que sean corresponsales ante un electorado tan cercano.

En suma, queremos que España sea un Estado con tres Administraciones que, para cumplir su obligación, presten sus servicios, recauden para financiarlos y den cuenta de ello a sus ciudadanos, y, sobre todo, queremos una España que sea un Estado con tres Administraciones que se sienten en una mesa para cooperar y resolver los problemas de los ciudadanos.

Y no debemos tener miedo de avanzar en ese trayecto.

La generación anterior fue capaz de alumbrar el marco de convivencia decisivo que ha sido nuestra Constitución.

Ahora, nuestro reto es el de hacer, en este marco de convivencia, una España mejor unida, una España más eficaz, una España en la que todos los ciudadanos se sientan cómodos de participar en un proyecto común.

En ello estamos, en ello está el Gobierno, a ello les invitamos.

Muchas gracias.