

España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional

Joan Romero

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universidad de Valencia. Departamento de Geografía
juan.romero@uv.es



Recepción: marzo de 2011
Aceptación: abril de 2011

Resumen

Se han cumplido más de tres décadas de vigencia de la Constitución de 1978 y ya se dispone de perspectiva suficiente para analizar el grado de eficacia de un modelo de Estado compuesto que, para algunos, es casi federal y, para otros, sencillamente muy descentralizado. De otra parte, en España sigue plenamente abierto el debate sobre España. Sea cual sea la opinión que merezca, lo cierto es que nuestro antiguo *problema* consume una gran parte de energías colectivas, condiciona ampliamente la agenda política, genera notables tensiones sociales y proyecta sombras de incertidumbre respecto del futuro. En este trabajo, se hace un balance de ambas cuestiones. Después de ofrecer un breve resumen del proceso de construcción de la actual organización territorial del Estado autonómico, se analizan los aspectos positivos y los déficits de gobernanza territorial a partir de algunos ejemplos concretos. Se sugiere una posible agenda de reformas relacionada con el funcionamiento más eficaz y eficiente del Estado. La segunda parte se dedica a desarrollar la idea de que, más allá del grado de eficacia que pueda alcanzarse, mejorando los niveles de coordinación y cooperación multinivel, España es un Estado plurinacional, y esta cuestión relevante, motivo de tensión entre los distintos nacionalismos existentes, sigue siendo uno de los retos colectivos de futuro más importantes.

Palabras clave: Estado compuesto; gobernanza territorial; eficacia del Estado; reformas; déficit de coordinación y cooperación multinivel; naciones y regiones; diversidad nacional; federalismo plurinacional; España.

Resum. *Espanya inacabada. Organització territorial de l'Estat, autonomia política i reconeixement de la diversitat nacional*

S'han complert més de tres dècades de vigència de la Constitució de 1978 i, per tant, ja es disposa de prou perspectiva per analitzar el grau d'eficàcia d'un model d'Estat, per alguns, gairebé federal i, per a uns altres, senzillament molt descentralitzat. D'altra banda, a Espanya segueix plenament obert el debat sobre Espanya. Sigui quina sigui l'opinió, la veritat és que el nostre antic problema consumeix una gran part de les energies col·lectives,

condiciona àmpliament l'agenda política, genera notables tensions socials i projecta ombres d'incertesa respecte al futur. En aquest treball, s'hi presenta un balanç de les dues qüestions. Després d'oferir un resum breu del procés de construcció de l'organització territorial actual de l'Estat de les autonomies, s'hi analitzen els aspectes positius i els déficits de governança territorial a partir d'alguns exemples concrets. A continuació, s'hi suggereix una possible agenda de reformes relacionada amb el funcionament més eficaç i eficient de l'Estat. La segona part es dedica a desenvolupar la idea que, més enllà del grau d'eficàcia que pugui assolir-se millorant els nivells de coordinació i cooperació multinivell, Espanya és un estat plurinacional, i aquesta qüestió rellevant, motiu de tensió entre els diferents nacionalismes existents, segueix sent un dels reptes col·lectius de futur més importants que tenim plantejats.

Paraules clau: Estat compost; governança territorial; eficaçia de l'Estat; reformes; déficits de coordinació i cooperació multinivell; nacions i regions; diversitat nacional; federalisme plurinacional; Espanya.

Résumé. *Espagne inachevée. Organisation territoriale de l'État, autonomie politique et reconnaissance de la diversité nationale*

Plus de trois décennies d'existence de la Constitution de 1978 représentent déjà assez du temps pour analyser l'efficacité d'un modèle d'État pour certains quasi-fédéraux et pour d'autres simplement décentralisé. D'autre part, l'Espagne est totalement ouverte pour discussions sur l'Espagne. Quel que soit l'opinion, le fait est que notre vieux problème consomme une grande partie des énergies collectives, détermine largement l'agenda politique, a généré des tensions sociales considérables et jette des ombres de l'incertitude quant à l'avenir. Ce travail s'intéresse pour ces deux questions. Après avoir offert un bref résumé du processus de construction de l'organisation territoriale actuelle de l'État autonome espagnol, il examine les forces et les déficits de gouvernance régionale à partir de quelques exemples concrets. Il suggère un agenda de réformes possibles liées à un fonctionnement plus efficace et efficient de l'État. La deuxième partie est consacrée à développer l'idée qu'au-delà du niveau d'efficacité peut être obtenue en améliorant les niveaux de coordination et de coopération Espagne est un État multinational et cette question est une source de tensions importante entre les différentes nationalités existants en Espagne. Elle est, en fin, un des défis le plus importants pour l'avenir collectif espagnol.

Mots clé: État composite; gouvernance territoriale; efficacité des réformes de l'État; déficit en coordination et la coopération multi-niveaux; nations et régions; diversité nationale; fédéralisme multinational; Espagne.

Abstract. *Unfinished Spain. Territorial organization of the State, political autonomy and recognition of national diversity*

After more than three decades of the Constitution of 1978 we already have enough perspective to analyze the effectiveness of a State model that, for some, is of a near federal nature and for others, it is simply decentralized. On the other hand, Spain remains fully open to discussions on Spain. Whatever the merits of each opinion, the fact is that our old problem consumes a large part of collective energies, largely determines the political agenda, generates considerable social tensions and casts shadows of uncertainty about the future. This paper takes on both issues. After offering a brief summary of the construction process of the current territorial organization of the Autonomous State, the paper discusses the strengths and deficits of regional governance through some specific examples. It suggests a possible reform agenda related to a more effective and efficient function-

ing of the state. The second part attempts to develop the idea that, beyond the level of efficiency can be achieved by improving multilevel coordination and cooperation, Spain is a multinational state. This reality constitutes an important source of tension between the various existing nationalisms and remains one of the most important challenges for our collective future.

Key words: composite State; territorial governance; efficiency of state reforms; deficits in multilevel coordination and cooperation nations and regions; national diversity; multinational federalism; Spain.

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Regiones y naciones en España | 4. Algunos ejemplos relacionados con el déficit de coordinación y cooperación multinivel |
| 2. Organización territorial del Estado ¿Estado compuesto, Estado autonómico, Estado federal? | 5. Las reformas necesarias |
| 3. Gobierno, gobernación y gobernanza territorial en España | 6. Gobierno multinivel, nacionalismos y federalismo plurinacional |
| | Conclusiones |
| | Referencias bibliográficas |

1. Regiones y naciones en España

Hace más de tres décadas, fue posible sentar las bases de un pacto político que, en opinión mayoritaria, se valora como una experiencia positiva de estabilidad política, progreso y cohesión social. A los consensos internos, se vino a sumar la integración, determinante, en el proyecto europeo. Uno de los pilares sobre los que se construyó el consenso constitucional fue el de encontrar una solución aceptable para las históricas reivindicaciones de los nacionalismos catalán y vasco. El antiguo *problema* de lo que Joan Subirats ha definido acertadamente como las *naciones internas* encontró acomodo en el bloque de constitucionalidad, y desde entonces la política ha procurado mantener un cuidadoso equilibrio entre la *indefinición indefinida* y la *conllevancia* entre las expresiones políticas nacionalistas existentes: el nacionalismo español y los nacionalismos democráticos vasco y catalán. Ello ha sido posible superando desencuentros y tensiones por la vía del pacto y, sobre todo, respetando todos la lealtad constitucional como la pieza esencial de la estabilidad política española.

Un proceso histórico que ha supuesto cambios radicales en la distribución de poder político y que ha hecho posible la evolución desde su forma original de Estado unitario a la de Estado autonómico que ha incorporado muchos elementos de los Estados de tradición federal. Sin embargo, las naciones internas, que contribuyeron a impulsar, moldear y dar contenido al modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba, han renovado periódicamente sus pretensiones de reconocimiento de la diferencia, por entenderlas no aten-

didas por parte de lo que Kymlicka ha definido como la cultura social mayoritaria (Kymlicka, 2003). De otra parte, distintas expresiones de nacionalismo español han intentado que el proceso de construcción del Estado autonómico en clave federal encontrara todo tipo de dificultades. En conjunto, y desde el estricto plano de la eficacia y la gobernación multinivel, hemos sido incapaces de encontrar mecanismos de coordinación y cooperación adaptados a la nueva distribución de poder político en España. Como consecuencia, se escenifican y se reabren debates en planos diferentes: unos tienen que ver con la tensión entre nacionalismos, otros con la organización territorial y con el funcionamiento más eficaz del Estado autonómico.

En cualquier caso, no se trata sólo de lo que algunos definen como un «debate territorial», sino que tiene motivaciones e implicaciones de mucho mayor calado. Tampoco se trata de un debate que pueda ser archivado en la historia calificándolo de anacrónico, decimonónico, prepolítico, premoderno o, aún menos, postnacionalista. El nuevo contexto globalizado en el que se diluyen los perfiles del Estado nación tradicional ha demostrado que hay tres grandes tendencias que se abren camino con determinación: la necesidad de crear estructuras políticas y espacios de colaboración supranacionales, la emergencia de las regiones y las áreas urbanas como actores políticos relevantes y el mantenimiento o la reconstrucción de identidades. Sin mirar más allá del reducido club de las democracias maduras de Occidente, los ejemplos de Bélgica, Reino Unido y Canadá, junto a España, indican que esta cuestión ha sido y sigue siendo muy relevante.

España inaugura el segundo periodo democrático de todo el siglo xx con una nueva Constitución que supondría una inflexión fundamental en nuestra trayectoria democrática. Esa Constitución incorporaba una novedad importante: incluía un título VIII que proponía, por consenso, un modelo de Estado completamente nuevo. Quedaba atrás el modelo tradicional de Estado unitario y prefiguraba un Estado profundamente descentralizado en el que (re) aparecía un nuevo actor político, las Comunidades Autónomas, con lo que se recuperaba de alguna forma el modelo de Estado integral que apenas inició su andadura en la Segunda República. También incorporaba un preámbulo, unos artículos 2 y 3, y una disposición adicional primera que, por segunda vez en el siglo xx, abordaban la reivindicación de las otras naciones a ser reconocidas en el nuevo Estado. En acertada afirmación de A. Gagnon, España pasaba de ser una forma de «Estado impuesto» a otra forma de «Estado negociado» (Gagnon, 2010: 79). Bien podría decirse que la Constitución de 1978 reflejaba la situación más cercana a la España real que se había producido durante siglos. Se trataba, por tanto, de una constitución que se quiso abierta, inacabada, para que el proceso democrático fuera eligiendo los posibles caminos que allí se trazaban como posibles. Una Constitución de la que luego se ha hecho una de las posibles interpretaciones que de ella cabían.

Fruto de aquel pacto entre dos visiones de España completamente distintas fue su artículo segundo. Allí se proclamaba la unidad de la nación española y, a su vez, la referencia explícita a nacionalidades históricas y regiones. Las

nacionalidades históricas eran aquellas que ya habían ratificado su estatuto de autonomía durante la Segunda República. Cataluña, País Vasco y Galicia tenían reconocido, así, un nivel de autonomía política muy superior al resto de regiones. Y una posible interpretación constitucional bien hubiera podido haber sido ésta. Hoy tendríamos un Estado autonómico con dos niveles de autonomía política: el de las naciones y el de las regiones. Algo parecido al proceso de *devolution* seguido en el Reino Unido a partir de 1999, donde la autonomía política, a su vez asimétrica, únicamente afecta a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, después de que prosperase el no en el referéndum de descentralización en el noreste de Inglaterra.

En el caso de España, un hecho alteró aquella posibilidad inicial: la Comunidad Autónoma de Andalucía decidió, al amparo de una de las vías que la propia Constitución establecía, promover un referéndum por el cual quedaría equiparada al grupo de nacionalidades históricas. Su trascendencia sería de tal magnitud que el propio proceso de construcción del Estado autonómico empezó a transitar por otra de las posibles vías desde aquel momento. La ratificación popular de la iniciativa introdujo un cambio sustancial del escenario político: una región pasaba a integrarse en el grupo de nacionalidades históricas. Cambio que venía amparado por la Constitución, pero que a nadie se le ocultó que alteraba la hoja de ruta inicialmente prevista por los nacionalismos periféricos. Un cierto reconocimiento de la diferencia había sido desbordado al integrarse una región en ese grupo. Desbordamiento que aún sería mayor cuando, utilizando otras vías constitucionales igualmente previstas, las Comunidades de Navarra, Valencia y Canarias alcanzarían niveles equiparables de competencias a los de las cuatro primeras, si bien, al no ser *comunidades históricas*, no tenían reconocida la facultad de disolución anticipada de sus respectivos parlamentos regionales y de convocar elecciones autonómicas. Para casi todo lo demás, el Estado autonómico quedaba estructurado en siete Comunidades Autónomas con plenas competencias y el resto de regiones con niveles competenciales sensiblemente menores. Este proceso fue concretándose merced a un pacto político alcanzado en 1981 entre los dos grandes partidos españoles UCD y PSOE.

Pactos políticos posteriores, esta vez entre PSOE y PP, acabarían por dar forma a la actual organización territorial del Estado autonómico. A partir de un acuerdo político alcanzado en 1992 —con importantes ampliaciones y concreciones posteriores—, se abría la posibilidad de que el resto de regiones que aún no tenían plenas competencias las fueran obteniendo en el futuro. También se facilitaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran revisar sus Estatutos de Autonomía. Serían, por tanto, la decisión del referéndum andaluz y esos acuerdos políticos entre los dos partidos mayoritarios los que irían perfilando, concretando, un reparto del poder político y definiendo una de las posibles formas de organizar el Estado. Un Estado que si, en sus inicios, fue concebido por algunos como asimétrico, hoy es, de nuevo, *simétrico* en lo fundamental (aunque contenga elementos de asimetría ciertamente significativos, sobre todo en el apartado de financiación), *uniformizador*, con evidentes

tendencias de resimetrización (Requejo y Nagel, 2009) apoyadas desde diferentes esferas, desde la académica hasta la política y el propio Tribunal Constitucional (Viver Pi-Suñer, 2010), y con algunas *pretensiones de recentralización* por ahora con escasas probabilidades de prosperar.

Y es precisamente esta cuestión, relacionada con la referencia en el texto constitucional a *nacionalidades y regiones* y con el reconocimiento de *derechos históricos*, la que de nuevo ha vuelto a cobrar una gran importancia política. Después de treinta años, las nacionalidades históricas catalana y vasca, fundamentalmente, que durante todo el periodo han apoyado el traspaso de más competencias a todas las regiones, hasta alcanzar en la actualidad niveles prácticamente equiparables aquellas que así lo han querido, reclaman con mayor intensidad política, aunque de formas completamente distintas, el derecho a ser reconocidas como comunidades nacionales.

La extraordinaria complejidad de la actual situación política estriba en que si, en el inicio del proceso, el reconocimiento de la diversidad estuvo plagado de enormes dificultades, en la actualidad éstas son ahora, si cabe, mayores. Por una parte, existe una lógica pretensión de las Comunidades Autónomas que han transitado por el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución española, de ejercer el mismo nivel competencial que aquellas que lo hicieron por el artículo 151 y la disposición transitoria segunda. Por otra, recobra un nuevo protagonismo la pretensión de nacionalidades históricas de iniciar una segunda fase que incorpore el tratamiento de los hechos diferenciales sobre la base del reconocimiento político de asimetrías. En este caso, no se trataría de obtener concesiones o reconocimiento a determinados hechos diferenciales genéricos, que, por otra parte, no son necesarios, porque ya están recogidos en la Constitución, sino a la necesidad de abordar lo que se ha convenido en llamar «encaje» o «acomodación» de las naciones internas.

Sin embargo, no hay consensos básicos. Ni en el ámbito académico, ni en el político, ni en el judicial. La Constitución de 1978 sigue siendo reconocida por casi todos como lugar de encuentro, pero como estación de llegada para unos y como punto de partida para otros. Para unos, la Constitución no es reformable y el modelo de Estado ya ha alcanzado una estructura y una definición que hacen imposible cualquier modificación sustancial. Incluso argumentan que se ha ido demasiado lejos en el proceso de descentralización, sugieren la idea de recuperar competencias para la Administración General del Estado invocando a la eficacia y a la eficiencia, alertan sobre riesgos de fragmentación del Estado y se resisten a reconocer aspectos esenciales de las naciones minoritarias en el plano simbólico. Para otros, en cambio, es posible (y algunos añaden «legítimo») avanzar en una fase de reformas del bloque de constitucionalidad (Constitución y estatutos de autonomía) que permita profundizar en el autogobierno y ampliar la posibilidad de mejorar el reconocimiento de la plurinacionalidad en clave federal. Por último, algunos sectores sociales significativos argumentan que la vía federal ha quedado bloqueada y únicamente resta iniciar un debate democrático en favor de escenarios de corte más confederal o claramente independentista. De nuevo, ésta es una cuestión

pendiente, porque el desarrollo de la Constitución de 1978 nos ha devuelto al inicio del proceso. Desde Cataluña y el País Vasco, y no sólo desde los partidos nacionalistas, se expresa una profunda insatisfacción con la situación actual, por entender que los grandes partidos españoles han desvirtuado el proceso y, probablemente, el actual modelo de Estado se aleja del espíritu inicial con el que se abordó esta cuestión.

De otra parte, en el plano estricto de la funcionalidad y del diseño y la ejecución de políticas públicas, quedan por mejorar muchas cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz del Estado autonómico. Con demasiada frecuencia, todavía se tiende a identificar Estado con Gobierno central. En la actividad política ordinaria, todavía es preciso recordar a menudo que la representación ordinaria del Estado en una Comunidad Autónoma corresponde al presidente de esa Comunidad. Subsisten demasiadas inercias y reticencias de una administración central que no acaba de entender el proceso de profunda transformación de un Estado nación que ha cedido mucha soberanía hacia arriba y hacia abajo y que se resiste a sentar las bases de una articulación eficaz y a profundizar en un proceso nueva distribución de poder político que haga más efectivo el principio de autonomía política. También desde la escala regional se asiste a demasiados episodios en los que la cultura de la coordinación y la cooperación brillan por su ausencia. Desde las diferentes esferas de gobierno, se evidencia una dificultad casi insuperable para avanzar y dar pleno contenido a visiones que necesariamente han de ser cada vez más multilaterales e interdependientes. Otras grandes reformas pendientes, en especial la ausencia de un senado territorial, impiden identificarnos plenamente con un Estado federal. Es en ese contexto en el que debe analizarse la nueva generación de reformas de estatutos de autonomía iniciada en 2006 por Cataluña.

2. Organización territorial del Estado ¿Estado compuesto, Estado autonómico, Estado federal?

Existen notables diferencias de opinión, tanto en el ámbito académico como en el político, para referirse al modelo de Estado que se ha ido construyendo en España. Algunos destacados académicos concluyen que España forma parte de la veintena de Estados federales que existen en el mundo, porque reúne la mayor parte de las características que esos Estados contienen (Watts, 2010: 25; Anderson, 2010: 46). El profesor Luis Moreno se refiere a España como un Estado «con textura federal» (Moreno, 1997 y 2008). Otros destacados académicos niegan que España sea realmente un Estado federal, aun reconociendo que contiene elementos federalizantes (Ortega, 2010: 91). Hay quienes lo definen como un mero Estado descentralizado administrativamente (Colominas, 2010: 141). Otros prefieren hablar de Estado autonómico. Sea como fuere, Estado federal, Estado «con textura federal», «federalismo incompleto» (Grau, citada en Watts, 2010: 56), «cuasi federación», «federación en la práctica», «federación multinacional encubierta» (Watts, 2010), «unión descentralizada», Estado compuesto, Estado autonómico... Se trata de distintas acepciones

para referirse a la organización territorial de un Estado que ha seguido una vía original en función de sus propios condicionantes históricos y políticos. Como originales han sido otras experiencias históricas empezando por la reciente evolución de Bélgica (Swenden, 2009) o el Reino Unido (Tierney, 2009) e incluso de Alemania (Arroyo, 2010; Brouër, 2010).

También existen opiniones distantes a la hora de distinguir entre Estado y nación. Nación española, nación de naciones, España plurinacional... En realidad, subsisten las distintas visiones que, en España, han existido durante décadas, como demuestra nuestra historia del siglo xx (Romero, 2006). Visiones muy distintas que no fueron capaces de encontrar soluciones aceptables de convivencia en la Segunda República y sí lo hicieron en 1978, con todas las contradicciones que se quiera, como queda bien reflejado en la propia definición del artículo 2 de la Constitución (véase, al respecto, el excelente análisis de Caminal, 2009). Desde entonces, y a partir del pacto inicial que se quiso abierto, se ha ido desarrollando un modelo de Estado entre las muchas posibilidades que la Constitución española prefiguraba. Más bien se ha seguido un proceso original y pragmático, alternándose estrategias de contención o de satisfacción (Gagnon, 2010: 82), según fuera en cada momento la composición del Parlamento español y la situación del ejecutivo central. Claramente condicionado por la reivindicación de autonomía política de los nacionalismos catalán y vasco y muy dependiente de la posición que en cada momento tuviera el gobierno de turno en las Cortes Generales, fuera ésta mayoritaria o minoritaria. Algunos autores incluso han secuenciado las distintas etapas de avance o retroceso de la autonomía política en función de esa coyuntura (Máiz y Losada, 2009).

De la mano de la posición más o menos favorable de las minorías nacionalistas o de las mayorías homogeneizadoras de los partidos mayoritarios, se han ido produciendo acuerdos políticos que han ido conformando un modelo de Estado que, en opinión de algunos expertos, evoluciona de forma improvisada y a impulsos, al estar muy condicionado por la coyuntura política y al carecer de una hoja de ruta clara. Sea cual fuere la interpretación, los acuerdos políticos han permitido en diversos momentos generalizar el proceso de descentralización de poder político a las Comunidades Autónomas, y constituye una pieza esencial la aprobación y, en su caso, la reforma de los estatutos de autonomía cuya última fase de reformas iniciara Cataluña en 2006. Una vez más, las demandas de más autonomía política por parte de formaciones políticas nacionalistas de Cataluña y el País Vasco ayudan a explicar la necesidad de acometer esta nueva etapa. El propio nacimiento y desarrollo del Estado autonómico tuvo ahí su explicación fundamental y volvió a tenerla de nuevo.

Ya se dispone de información suficiente para conocer tanto las motivaciones que animaron o no esas reformas como la nueva geografía política del Estado autonómico. Y lo primero que hay que constatar es que sigue sin existir consenso, ni en la valoración de las consecuencias del proceso, ni en su interpretación. Para algunas expresiones nacionalistas en Cataluña, no era más que una nueva etapa, insuficiente, de avance hacia la consecución de una autonomía política

plena. Los nacionalistas vascos, por su parte, ni siquiera consideraban la posibilidad de reforma del actual Estatuto de Gernika como su mejor opción a medio plazo, sino que propusieron un escenario de consultas dentro de un supuesto «derecho a decidir del pueblo vasco» que, a juicio del Tribunal Constitucional, se alejaba del marco establecido en la Constitución española y recordaba más bien el largo contencioso canadiense. Para otras expresiones del nacionalismo español, la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña suponía la ruptura de España como nación. Y se anunciaron riesgos de fragmentación e incluso de «balcanización». Para otros, en fin, la perspectiva de décadas de experiencia, como miembro de la Unión Europea y como Estado compuesto, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo referido a mayor concreción de competencias para las Comunidades Autónomas y la propia velocidad de los cambios sociales y económicos en curso aconsejaban una amplia puesta al día.

Esta última posición, impulsada desde el Gobierno central durante la legislatura 2004-2008, es la que ha prosperado parcialmente. Pero esa circunstancia no debe impedir hacernos ver otra realidad política que subyace y que afecta no sólo a Cataluña y al País Vasco, sino también al conjunto del sistema político e institucional. Una sentencia del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la iniciativa emprendida por el Lehendakari vasco. Otra sentencia del Alto Tribunal sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, fundamental por lo que a la futura organización territorial del Estado se refiere, dificulta mucho la evolución del Estado autonómico en clave federal y niega la posibilidad del reconocimiento de la realidad plurinacional. La insatisfacción y la decepción, no exenta de sentimientos de incomprensión y de fatiga, ha hecho posible que, en Cataluña, se hable, con más claridad que nunca, de independencia o de derecho a decidir entre algunas de las expresiones nacionalistas.

Después de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, ¿qué elementos nuevos se incorporan en los estatutos ya aprobados?, ¿dónde han quedado establecidos los nuevos límites de la autonomía política? Aparecen especificadas pormenorizadamente una gran cantidad de competencias exclusivas que reducen la posibilidad de injerencia o invasión competencial por parte de la Administración General del Estado, se han incorporado muchas otras relacionadas con los recientes cambios sociales, económicos, culturales y tecnológicos; las Comunidades Autónomas tendrán, además, más competencias legislativas y de ejecución de otras muchas materias que, por ley orgánica, puedan ser transferidas o delegadas vía artículo 150.2; participarán, además, de manera directa o indirecta, en la adopción de decisiones políticas que afecten a derechos e intereses de las Comunidades; se habrá incorporado una nueva regulación que les otorga capacidades políticas para poder intervenir o ser consultadas de forma preceptiva en procesos de formación de voluntad política del Estado, en procesos de decisión, en procesos de elaboración de tratados y en convenios internacionales y, en su caso, de designación de representantes en organismos e instituciones del Estado; se incorporan capacidades para que las Comunidades Autónomas puedan explorar iniciativas de cooperación interregional. Finalmente, se constituyen comisiones bilaterales AGE-Comunidad Autónoma

cuyas implicaciones futuras serán de una gran relevancia política. Es decir, se han delimitado, perfeccionado y ampliado ámbitos competenciales para las Comunidades Autónomas que han impulsado el proceso. Pero se niegan progresos en el reconocimiento simbólico de la diversidad nacional. Por otra parte, conviene reparar en que otras muchas no lo han hecho todavía por muy diversas razones, con lo que la geografía del poder político actual es, en apariencia, menos uniforme que antes de 2006, pero realmente el modelo parte de una visión uniformizadora derivada de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional e impide cualquier posibilidad en lo que a reconocimiento de asimetrías se refiere.

De otra parte, no parece que el método de negociación elegido vaya a producir avances sustanciales a favor de una organización territorial más federal. Y ello por varias razones. En primer lugar, por el desarrollo pormenorizado de competencias asignadas a comisiones bilaterales AGE-Comunidad Autónoma y el amplio espacio indefinido que ofrece la posibilidad de asignar a cada Comunidad Autónoma, vía delegación expresa, competencias atribuidas a la AGE. La experiencia demuestra que el proceso de emulación entre Comunidades supone que una delegación a una Comunidad significa, a medio plazo, delegación generalizada al resto. Esta circunstancia habilita a algunos a advertir de dinámicas que pueden debilitar las capacidades constitucionales atribuidas a la AGE, a denunciar una posible devaluación de figuras esenciales como la Conferencia de Presidentes o las conferencias sectoriales intergubernamentales, o incluso a hablar de posible debilitamiento del marco federal (multilateral por definición) en favor de un escenario de relaciones bilaterales. Y, como es bien sabido, un Estado federal requiere de un poder fuerte de la federación.

En segundo lugar, el establecimiento en estatutos de compromisos de asignación de inversión regionalizada del Estado en algunas Comunidades, sea como porcentaje del PIB, sea como porcentaje de población u otros, contribuyen al desarrollo de discursos de agravio comparativo y de asignación de recursos que obedecerán más a la coyuntura y a compromisos políticos bilaterales. Por otra parte, los partidos mayoritarios de ámbito estatal se mantienen reticentes, cuando no directamente contrarios, a la organización de la gestión de infraestructuras en clave federal. El capítulo de la gestión de aeropuertos, de ferrocarriles o de museos, por citar algunos ejemplos, son muestra de la resistencia mantenida por distintos gobiernos centrales a favorecer esa orientación propia de un Estado compuesto.

En tercer lugar, como ya tuve ocasión de subrayar (Romero, 2009), la inclusión de cláusulas estatutarias que *de facto* suponían intentos de «blindaje» imposibles en materia de gestión de recursos hídricos por distintas Comunidades Autónomas, poco tenía que ver con la forma en la que se abordan estas cuestiones en Estados federales de larga tradición. Fruto de una negociación política tan precipitada e improvisada como equivocada, el traspaso de competencias sobre ríos por parte del Gobierno central (más precisamente del tramo que discurre por una Comunidad Autónoma) implicaba el abandono de un modelo estatal de gestión del agua, integral, coherente y pactado en

clave federal, en favor de un modelo fragmentado, «inconsistente» (Cabezas, 2008), contradictorio, insostenible y de consecuencias imprevisibles a corto y medio plazo. De nuevo, el método de negociación elegido (acuerdos parciales bilaterales sin tener un escenario global pactado previamente entre los actores concernidos) se ha evidenciado equivocado, y ahora el Tribunal Constitucional ha tenido que ocupar el espacio que abandonó la política.

En cuarto lugar, la mayor debilidad que, a mi juicio, ofrece el proceso de reforma estatutaria seguido en España es doble: no haber alcanzado un amplio pacto político, previo a las reformas estatutarias, sobre la creación o la consolidación de *anclajes federales* claros y aceptados por todos los actores políticos. Se ha seguido una secuencia tan inédita y original como incierta: al quedar bloqueado cualquier intento de reforma de la Constitución, Cataluña emprendió su legítima aspiración a un mayor nivel de autogobierno vía reforma estatutaria, la única posible. Con posterioridad, un buen número de Comunidades Autónomas, con Andalucía de nuevo como contrapeso político fundamental, ha emulado en lo esencial el techo competencial completado con algunos elementos singulares conseguidos cuando el Gobierno central no ha contado con mayoría parlamentaria. Pero, en todo el proceso, no ha existido una hoja de ruta clara surgida de un pacto político previo. De ahí la sensación de que se trata de un proceso aún inacabado, porque hay muchas Comunidades Autónomas que no han querido o no han podido iniciar el proceso de reforma estatutaria, marcado por la provisionalidad, la improvisación y la coyuntura. La sensación, en definitiva, de que no hay un modelo claro de organización territorial del Estado.

En consecuencia, el riesgo mayor, no descartable, es que prevalezca la relación bilateral AGE-Comunidad Autónoma y cristalice una organización territorial en la que las diferentes partes que son Estado sigan funcionando como *administraciones paralelas* y sin atisbar un grado suficiente de convergencia a la hora de abordar problemas y desafíos de naturaleza compleja y que conciernen a diferentes niveles de gobierno.

Como conclusión, es discutible, a mi juicio, que el Estado autonómico sea formalmente más federal que antes de las reformas y, en todo caso, el modelo de Estado autonómico está muy lejos de ser un auténtico Estado federal. Siguen persistiendo muchos déficits en relación con el funcionamiento realmente más federal entre las partes que son Estado. Incluso pueden percibirse señales recientes que más bien remiten a intentos de *uniformización y desfederalización*. La propia sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña tiene para mí ese significado. Distintos actores políticos también evidencian «prevención» (Gagnon, 2010: 95) por las formas multilaterales y el interés preferente por las decisiones unilaterales desde su respectiva esfera de gobierno y por la relación bilateral entre Comunidad Autónoma y Administración general del Estado. Sea como fuere, lo cierto es que los mecanismos de coordinación y cooperación multilaterales, salvo excepciones, se ignoran, se eluden o se mantienen bajo mínimos, lo cual resta eficacia al conjunto de un sistema en el que afloran disfunciones y patologías institucionales de consecuencias imprevisibles que nada tienen que

ver ni con las formas de gobernanza democrática de las que todos hablan y a su vez ignoran *de facto*, ni con el federalismo cooperativo.

El camino hasta ahora recorrido en la construcción de un Estado compuesto desde la existencia de un modelo de Estado nación tradicional ha sido muy positivo y adquiere trascendencia histórica, y ahora se ha dado un paso más en la dirección correcta, aunque, como todo proceso abierto, no ha estado exento de dificultades, desencuentros y conflictos. Y así será en el futuro, como ocurre en otros sistemas federales o muy descentralizados caracterizados por su elevado dinamismo. Después de tres décadas, los propios cambios y la experiencia acumulada han aconsejado acometer una segunda fase de profundización de la autonomía política en favor de las Comunidades Autónomas. El nuevo contexto y la nueva distribución de poder y de capacidades a los diferentes actores políticos, que son Estado, obliga a explorar nuevas formas de gobernanza democrática y a reforzar el marco federal. Se necesitan más gestos federales y más cultura federal, entendida ésta como sinónimo de cultura política del pacto (*foedus*), de lealtad constitucional e institucional, de coordinación y cooperación entre esferas y niveles de gobierno, de respeto mutuo, de claridad, de transparencia en la información, de multilateralismo, de equidad, de corresponsabilidad, de solidaridad..., pero también de autonomía política y de capacidad para desarrollar políticas públicas muy diferentes entre las Comunidades Autónomas.

Y si el término *federal* no concita consenso suficiente en España, porque arrastra una carga simbólica negativa que hunde sus raíces en nuestra historia, intentemos dejar a un lado por el momento debates nominalistas que nada aportan y sigamos hablando de *Estado autonómico*. Manuel Azaña lo resumió en su día de forma magistral: «La ciencia procede por abstracciones, que tienen una aspiración, la del valor universal; pero la legislación es, por lo menos, nacional y temporal, y el gobierno —quiero decir el arte de gobernar— es cotidiano. Debemos proceder como legisladores y como gobernantes y hallar la norma legislativa y el método de gobierno que nos permita resolver las antinomias existentes en la realidad de hoy; después vendrá la ciencia y nos dirá cómo se llama lo que hemos hecho» (Azaña, 1931).

3. Gobierno, gobernación y gobernanza territorial en España

En un campo de especial relevancia para la geografía, el de la gobernanza territorial multinivel, el balance es todavía discreto. Porque, al lado de algunas experiencias positivas, prevalecen los ejemplos de malas prácticas, de ausencia de mecanismos esenciales de coordinación y cooperación entre actores políticos y entre éstos y el resto de agentes económicos y sociales y de escaso desarrollo de procesos de información y participación ciudadana. Una circunstancia que revela hasta qué punto permanece inédita en España la agenda de nuevas formas de gobierno del territorio y de gobernanza territorial y hasta qué punto prevalecen la fragmentación y las visiones tradicionales de gobiernos gerenciales. Por esa razón hemos insistido tanto en la idea de que nuestro mayor

problema no es normativo, sino que reside en el plano cultural y sociopolítico (Romero, 2009; Romero y Farinós, 2011).

En primer lugar, existen importantes dificultades en el terreno de la coordinación en la escala del Gobierno central y de los gobiernos regionales. Numerosos planes y programas de gran importancia por su indudable impacto territorial son elaborados, anunciados y, en su caso, impulsados por distintos departamentos del Gobierno central sin conocimiento previo y sin la participación efectiva de las otras partes que son Estado. Por otro lado, muchas iniciativas acometidas desde la escala regional tampoco son previamente conocidas por parte de los departamentos homólogos del Gobierno central. En la escala regional y subregional, la coordinación de políticas públicas con fuerte impacto territorial muchas veces adolece de idénticas dificultades.

La falta de voluntad política para dotarse de dispositivos institucionales claros de coordinación y darles contenido impide alcanzar mejores resultados. Esta afirmación puede hacerse extensiva desde el desarrollo de planes estatales con fuerte impacto territorial, hasta la gestión de parques nacionales, la gestión integrada de espacios litorales, la gestión del agua o la cooperación interregional. En todos los casos, distintas esferas de gobierno comparten competencias sobre el mismo territorio, pero no siempre existe coordinación entre ellas. Por su parte, el mecanismo de cooperación, entendido como un principio conecado con la idea de voluntariedad entre actores, tampoco presenta avances significativos, aunque sí hay mayores progresos.

En conjunto, aún es pronto para poder hablar de la existencia de una nueva generación de políticas públicas en las que la aplicación de estos dos principios, esenciales en un Estado compuesto, sea la regla y no la excepción. Hoy, los principios de gobernanza territorial son, en muchos casos, poco más que invocación retórica. Los numerosos textos legales y los instrumentos de buen gobierno del territorio, de contenido impecable, raramente se aplican de forma eficaz y coherente.

Durante los últimos años, muchos países de la Unión Europea han demostrado la intención de incorporar nuevas formas de gobierno del territorio y de gestión del paisaje. Por esa razón, se habla de la emergencia de una nueva cultura del territorio, de gobernanza, de consulta pública y de participación. También se constata la creciente relevancia de los lugares, de las escalas regional y urbana (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney, 2011) y de las visiones integradas e interdisciplinarias. Y algunas experiencias europeas ya permiten hablar de buenas prácticas en relación con esta cuestión. Pero si se analiza la experiencia española, esta transición hacia nuevas formas de gobernanza territorial aún se encuentra al inicio de un largo camino (Romero y Farinós, 2006). Los antiguos, que no viejos, principios de buena gobernanza territorial europea (participación, responsabilidad, eficacia, coherencia territorial, etc.) siguen en gran medida inéditos. El esquema ideal de factores para la buena gobernanza en los diferentes niveles y esferas de gobierno aguarda su desarrollo en gran parte de un territorio en el que los episodios de mal gobierno y «desgobierno» (Nieto, 2008: 31) son muchos más que los ejemplos de buen gobierno (Subirats, 2008; Pascual y Godàs, 2010).

La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el buen gobierno territorial impulsados por el Parlamento español y el Gobierno central, por parlamentos y gobiernos regionales y por gobiernos locales en España son ciertamente impresionantes. Pero las dinámicas territoriales del periodo 1996-2007 y sus consecuencias (Romero, 2011) han evidenciado los grandes retos aún pendientes en nuestro caso: disponer de mecanismos institucionales adecuados, superar la cultura territorial aún mayoritariamente «desarrollista» y reducir la excesiva distancia existente entre los textos legales, los contextos culturales y las prácticas territoriales. En teoría, disponemos de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que, desde hace tiempo, se sugieren en consejos europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno y coherencia y cohesión territoriales.

El proceso de descentralización política producido en España desde comienzos de los años ochenta ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no implica necesariamente que hayan mejorado los niveles de gobernanza territorial. La situación actual responde, salvo excepciones muy concretas de buenas prácticas, a la existencia de un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y a una fragmentación del mapa institucional, que, en el contexto actual, hace muy difícil cualquier intento de superar el actual grado de complejidad y de debilidad institucional. En segundo lugar, muchas iniciativas todavía se inspiran en modelos y en enfoques tradicionales, descoordinados, compartimentados y sectoriales. Se dificulta, así, la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas que incorpore nuevos elementos de buen gobierno del territorio. La gran paradoja del caso español estriba en el hecho de que un Estado compuesto carece de los espacios adecuados de decisión política propios de cualquier Estado federal, compuesto o con gran nivel de reparto de poder político entre administraciones. Carece también de la cultura política federal imprescindible para la elaboración participada y consensuada de políticas públicas.

La mayor parte de planes y directrices se siguen elaborando en paralelo en cada esfera de gobierno, desde cada departamento de un mismo gobierno y desde cada gobierno local. La inercia y las culturas administrativas a veces se imponen a la realidad. En muchas ocasiones, cada uno de los actores políticos con responsabilidades en la gestión del territorio mantiene esa inercia sin calibrar realmente el grado de eficacia real de muchas de esas iniciativas. Sin reparar en el hecho de que la proliferación unilateral de textos y planes no necesariamente han de suponer avances en la ordenación y la gestión integrada de los territorios. En el mejor de los casos, y ésta es una de las consecuencias más llamativas de la relación entre modelo de Estado y ordenación del territorio en España, algunas de las iniciativas quedan reducidas a meros anuncios sin repercusión territorial alguna. Sean planes, estrategias nacionales, directrices territoriales o planes estratégicos regionales. En otros, el alcance queda limitado a acuerdos

entre algún actor político con actores sociales, pero el riesgo de caducidad de la iniciativa o el plan es alto.

Muchos de los llamados *planes, estrategias o programas nacionales* son, por lo general, una buena muestra de la existencia de inercias de una administración central que sigue elaborando documentos como si de un Estado unitario se tratara. Como es sabido, gran parte de las competencias residen en otra parte del Estado, en este caso, la escala regional, pero los diferentes departamentos de la Administración central continúan elaborando documentos que en ningún caso van a tener incidencia territorial alguna. Por esa razón, la mayoría no han pasado de ser meros ejercicios de diagnóstico y documentos para ordenar información sin más trascendencia que la de aportar información valiosa y un catálogo de acciones estratégicas a impulsar, para, invariablemente, acabar señalando, hacia el final del documento respectivo, que todas esas acciones deberán impulsarse en coordinación con las Comunidades Autónomas. De otra parte, también las propias administraciones regionales acometen en ocasiones sus propios planes y programas sin recabar una coordinación y, en su caso, espacios de cooperación con otros niveles regionales y con la propia Administración central del Estado que podrían ser necesarios o muy convenientes, dado que también tienen asignadas funciones y competencias.

Los ejemplos relacionados con la gobernanza territorial en los que se requiere de actuaciones coordinadas multinivel son muchos: Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2010), Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2007-2015, Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, Planificación y Gestión de Infraestructuras, Parques Nacionales, Ordenación y Gestión de Espacios Litorales, Política Estatal de Gestión del Agua, Plan Estatal de Inversión Local..., a los que habría que añadir las decenas de iniciativas promovidas desde la escala regional.

En resumen, una auténtica profusión de planes, estrategias o directrices territoriales, la mayoría de excelente factura y con enfoques renovados. Cosa muy distinta es que muchos de esos documentos hayan demostrado alguna eficacia que haya ido más allá de su publicación. Hasta ahora, y con excepciones remarcables, bien puede hablarse de fracaso en el ámbito de la gobernanza multinivel, porque la buena gobernanza territorial descansa básicamente sobre los principios de coordinación y cooperación, y requiere además de una sociedad civil fuerte. Sin estas tres condiciones básicas, no es posible hablar de gobernanza y ninguna de estas tres condiciones se da en nuestro caso de forma amplia y satisfactoria. Por último, la mejora de la cooperación interregional, que ahora encuentra mayores posibilidades tras la reforma de estatutos de autonomía y que ya cuenta con algunas experiencias prometedoras (Arbós, 2009), sigue siendo también uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato.

4. Algunos ejemplos relacionados con el déficit de coordinación y cooperación multinivel

4.1. *La gestión integrada del litoral*

La incapacidad demostrada por las tres administraciones españolas con competencias en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de nuestra debilidad organizativa institucional, así como de la dificultad de los actores políticos competentes en los tres niveles de gobierno para acordar y coordinar planes integrados de protección y gestión. Hace tiempo que se reclama la necesidad de crear modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos. Desde la década de 1970, diferentes Estados europeos han anunciado iniciativas y han aprobado protocolos para la protección del litoral (Convenio de Barcelona de 1976). La propia Unión Europea ha desplegado programas de demostración y existen comunicaciones de la Comisión al Consejo y recomendaciones. La más reciente es la Recomendación 2002/413/CE, de mayo de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (Comisión Europea, 2002). Dichas recomendaciones, no obligatorias, instaban a los Estados miembros a elaborar inventarios, a desarrollar un marco legal adecuado, mecanismos para una correcta gestión de las zonas costeras y la puesta en marcha de trabajos para la elaboración de una estrategia nacional.

Ante esas recomendaciones tan impecables en contenidos como imprescindibles ante unas dinámicas territoriales tan excepcionales como insostenibles en todo el litoral español, en especial en la década 1996-2007, el Estado español ha sido incapaz de dar cumplimiento a lo establecido en esa recomendación mediante una acción coordinada. Se enfatiza aquí la referencia al Estado porque es ahí donde radica nuestra mayor dificultad: se han tomado iniciativas desde algunas partes que son Estado, sea desde el Gobierno central, sea desde algunas Comunidades Autónomas, sea desde algún planeamiento municipal, pero no se puede hablar de cumplimiento de la recomendación ni en la forma ni en el fondo. Porque no existe una *estrategia estatal de protección integrada del litoral*. Y de nada sirve ampararse en el hecho de que no fueran recomendaciones obligatorias. Si hubieran tenido carácter vinculante, el balance no hubiera diferido en lo sustancial. La causa estriba en las dificultades de coordinación y en la ausencia de iniciativas de cooperación entre los poderes públicos con competencias. Por eso se insiste en que el caso español implica mayor dificultad que, por ejemplo, el caso de Francia, donde sí han alcanzado un notable grado de éxito en la gestión de zonas costeras (Tros de-Illarduya Fernández, 2008). Nadie dice que sea una tarea sencilla, pero, dado que los tres pilares del Estado tienen amplias competencias en materia de ordenación y gestión, los esfuerzos en materia de coordinación y cooperación son ineludibles.

Ello no obsta para que, desde España (tanto en la escala de gobierno central como en algunas Comunidades Autónomas), se pueda dar cumplimiento formal a muchas de las recomendaciones y exigencias derivadas de la normativa comunitaria. España forma parte de la nómina de países que ha remitido a las

instituciones europeas el preceptivo informe sobre la gestión integrada de sus zonas costeras (Comisión Europea, 2007), en cumplimiento de la recomendación de 2002. Un dato de interés que debe ponerse en relación con el hecho de que, durante esas mismas fechas, el Parlamento europeo decidiera visitar España para comprobar «con consternación» los excesos en materia de urbanismo residencial, en especial en la costa. Por las mismas fechas, y precedido del Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa (2006), el Ministerio de Medio Ambiente hacía público, en septiembre de 2007, su *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio* (diagnóstico preliminar), con idéntico recorrido y relevancia que otras muchas estrategias y planes nacionales impulsados desde otros ministerios. Con posterioridad (enero de 2008), la Administración General del Estado hizo públicas sendas *Directrices sobre actuación en playas* y *Directrices para el tratamiento del borde costero*, concebidas inicialmente como instrumentos de cooperación entre la Dirección General de Costas y los ayuntamientos con frente litoral, para acometer conjuntamente actuaciones en la fachada marítima.

Por su parte, diferentes parlamentos y gobiernos regionales han aprobado leyes y han anunciado planes generales territoriales, estrategias de gestión integrada de zonas costeras, planes de acción territorial del litoral, directrices y planes de ordenación del territorio del litoral, modelos territoriales sostenibles para el espacio litoral, todos a escala regional, o modelos de estrategias territoriales de escala subregional. Los progresos en el terreno del diagnóstico y las propuestas de buena gobernanza del litoral son apreciables. Sin embargo, salvo en casos muy concretos, la realidad es que existen tantas estrategias territoriales como ayuntamientos y el auténtico instrumento de «ordenación del territorio» sigue siendo el Plan General de Ordenación Urbana, de ámbito municipal, y el impacto en el territorio de cada plan sectorial estatal o regional, en especial de infraestructuras de transporte. Merece la pena ilustrar esta afirmación con algunos ejemplos que evidencian esa distancia entre lo formal y lo real (Romero, 2009: 127-141; Barragán, 2011; Farinós, 2011).

Más allá de lo tardío de su entrada en vigor o de la superficie finalmente afectada, algunos buenos ejemplos, como el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC), promovido por la Generalitat de Catalunya, son una buena demostración de cómo pueden integrarse nuevos valores asociados al territorio y favorecer formas de participación de actores sociales presentes en los lugares, de acuerdo con el principio de cooperación, pero sin renunciar a la competencia atribuida al Gobierno regional de ejercer el principio de coordinación en la escala supramunicipal, compatible con el respeto a la autonomía municipal, tal y como lo ha definido el Tribunal Constitucional español. Una tarea sin duda compleja y no exenta de dificultades, pero posible y que, desde hace años, abrió un amplio campo de posibilidades, en especial a parlamentos y a gobiernos autónomos en el caso de querer hacer uso de sus competencias. Otra cosa es que no siempre haya existido voluntad política para querer hacerlo.

Pero, aunque esta voluntad haya existido, no se olvide que, además de impulsar la coordinación y la cooperación en la escala regional, hay que hacer

lo propio en el nivel de relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Porque, entre otras, la Administración central es responsable de velar por el cumplimiento de la vigente legislación básica en materia de costas, en la actualidad encomendada al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Y aquí las dificultades de coordinación no son precisamente menores. Piénsese, por ejemplo, que el desarrollo reglamentario de la legislación básica establece como competencia de la Administración General del Estado, después de una ambigua sentencia del Tribunal Constitucional, la capacidad de emitir informes preceptivos y vinculantes en determinados supuestos en los que planes y normas de ordenación territorial o urbanística y sus modificaciones o revisiones afecten al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre.

A la vista de lo acontecido en la mayor parte de espacios litorales españoles a lo largo de las últimas décadas, el balance no puede ser positivo. En unos casos, porque la necesaria coordinación intergubernamental no se ha producido. En otros, porque los supuestos informes vinculantes no han sido tenidos en cuenta o se han permitido interpretaciones laxas de la normativa vigente. En la mayoría, porque la Comunidad Autónoma respectiva no ha mostrado el interés suficiente para impulsar planes sectoriales vinculantes y, en su caso, aplicar la legislación de manera eficaz. Durante un largo periodo en el que la construcción residencial ha invadido los espacios litorales hasta límites inconcebibles, el Gobierno central ha anunciado estrategias y directrices estatales que a nada comprometen porque a nadie vinculan. Muchas Comunidades Autónomas han preferido también ir anunciando estudios, diagnósticos, documentos de bases o directrices sin carácter normativo. En algunos casos, se han promovido iniciativas de carácter vinculante, pero en fechas muy recientes y, por lo general, consecuencia de una creciente presión social en favor de un mayor grado de protección de espacios litorales amenazados. Sea como fuere, en muchos casos, ha sido demasiado tarde. Ésta ha sido la norma y de nada sirve que muchos procesos estén judicializados.

En consecuencia, se está muy lejos de poder hablar de la existencia de una *estrategia estatal para una gestión integrada del litoral*. Y probablemente no será posible hacerlo nunca de no mediar cambios geopolíticos en profundidad. En algunos sectores del litoral español, existen actuaciones de protección yuxtapuestas, impulsadas por administraciones que piensan y actúan en paralelo, de intensidad muy variable. Algunas de dichas actuaciones son muy meritorias y están demostrando un grado de eficacia notable. La mayoría, cuando no eluden criterios de gestión prudente del territorio, son absolutamente irrelevantes a la vista del ritmo de urbanización y destrucción de la costa. En un contexto mucho más desfavorable que hace dos décadas, el Estado español sigue evidenciando una notable impotencia para acometer la protección de sus espacios costeros de forma coherente e integral. Algún informe reciente habla de fracaso de los actuales mecanismos legislativos, constata que ya ha pasado el tiempo de los diagnósticos y reclama soluciones inmediatas (Greenpeace, 2007). La propia Administración General del Estado también lo reconocía de forma fehaciente a

finales de 2007, cuando señalaba que «[...] la urgente necesidad de actuar en la franja costera como lo que es, una unidad geográfica de gestión, se enfrenta a la realidad de la fragmentación sectorial y administrativa de la gestión de dicha franja. Esta gestión fragmentada y la magnitud de los retos planteados [...] conducen a un nuevo reto, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación en la gestión del litoral. Esto es, realizar una auténtica Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que es la política por la que apuesta la Unión Europea para hacer frente a los desafíos existentes hoy en día en su litoral» (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 13). Para, a continuación, después de reclamar un «cambio radical de paradigma» y la necesidad de «hacer otras cosas», dar a conocer en el mismo documento un conjunto de iniciativas y propósitos más propios de un Estado unitario que de un Estado compuesto.

4.2. La gestión de recursos hídricos

Los procesos de gestación, concreción, derogación y, en su caso, elaboración de propuestas alternativas de los llamados «planes hidrológicos nacionales», son otro de los mejores ejemplos que evidencian esa ausencia de mecanismos de coordinación efectivos, de cultura política de cooperación y de instancias formales de codecisión. En ambos casos, más allá de las formas y de la ausencia de diálogo, la situación reclama pleno desarrollo de las competencias atribuidas en cada caso a los diferentes niveles del Estado y el establecimiento de espacios de cooperación.

El proceso ha evidenciado, desde 1993, un profundo desencuentro institucional acompañado de importantes tensiones sociales. Sin embargo, no debiera olvidarse que se trata de un problema muy complejo que pone a prueba la capacidad de resolución que pueda demostrar un Estado compuesto en el que la geografía del poder político obliga necesariamente a dialogar, a coordinar políticas públicas y a cooperar, aunque sólo sea por la necesidad de poner en común las competencias que tiene encomendadas cada una de las partes que son Estado, es decir, Gobierno central, Comunidades Autónomas y Administración local. Ninguna de las dos propuestas hasta ahora elaboradas lo garantizaba. En ambos casos, el desencuentro institucional ha bloqueado la iniciativa. Sin embargo, en ausencia de marco global consensuado, la situación es ahora peor que hace diez años, porque no existen compromisos claros entre administraciones que garanticen el equilibrio de los sistemas en su conjunto, ni garantía de escenarios sostenibles a medio plazo. La derogación de dos planes hidrológicos *non natos* desde 1993 y el método de elaboración de la alternativa a dicho plan (Programa Agua) adolecen de idénticos defectos: en esta ocasión, tampoco se trata de un acuerdo entre las partes que son Estado. Además, el propio texto derogatorio incorporaba contradicciones internas tan inexplicables como insostenibles, tanto en el fondo como en la forma, derivadas de propuestas apresuradas de trasvases y de compromisos políticos de ampliación desmesurada de regadíos en unas regiones y de supresión en otras.

Un proceso de esta importancia estratégica requiere, de una parte, incorporar de forma decidida concepciones y modelos de gestión acordes con el actual contexto postproductivista, con el marco restrictivo previsto en la Agenda 2000 y con las directivas y los reglamentos comunitarios, en especial la Directiva Marco de Aguas. Pero, sobre todo, obliga a afrontar la situación en su conjunto y a acordar las decisiones estratégicas entre todas las partes, circunstancia ésta que no ha sido atendida. Como consecuencia, persiste el riesgo de que el resultado no sea más que un agregado de decisiones unilaterales y contradictorias, con un gran impacto territorial y un resultado final negativo, que acentuarán la posibilidad de avanzar hacia escenarios de desencuentro institucional entre las diversas partes que son Estado y, como ya ha ocurrido en dos ocasiones, de hacer depender una decisión estratégica de ámbito estatal de mayorías coyunturales en las Cortes Generales.

Persisten, además, interrogantes relacionados con la viabilidad y la suficiencia de las propuestas, con el calendario de realización y con el impacto medioambiental de algunas medidas. Persiste igualmente la gran duda acerca de si la nueva política hidráulica propuesta por el Gobierno central servirá para moderar, en un futuro, nuevos procesos de urbanización descontrolada de espacios litorales y postlitorales mediterráneos. Sigue pendiente un gran debate y un acuerdo de ámbito estatal sobre política agraria, política de regadíos y mapa y rentabilidad de cultivos. Se continúan impulsando y subvencionando, a veces desde un mismo departamento, políticas y actuaciones contradictorias. Siguen pospuestos debates de ámbito estatal y de amplio alcance sobre la contaminación difusa de acuíferos por actividad agrícola y ganadera, sobre la relación entre agua y energía, sobre precios del agua, sobre financiación de grandes obras hidráulicas, etc.

El paisaje geopolítico posterior a las reformas estatutarias sugiere un escenario que ha dejado de responder a un modelo, ya inviable, de Estado unitario, pero que tampoco responde a un modelo de administración y gestión propia de un Estado compuesto. Supone la ruptura de un modelo que carece de alternativa. Esa indefinición, unida a la segmentación de los modelos de gestión y las tensiones y los desencuentros políticos y entre territorios, ya se aprecian en diferentes niveles e instancias de la Administración hidráulica. La estrategia de confrontación política entre los dos grandes partidos ha sido tan eficaz que ha acabado por impregnar y «contaminar» a medios de comunicación y a sectores muy diferentes de la sociedad española, incluidos los pertenecientes al ámbito académico y profesional. Se ha llegado incluso al extremo de que cada administración ha hecho uso de sus respectivas competencias para escenificar el desencuentro.

La Junta de Extremadura interpuso un recurso de inconstitucionalidad sobre la fragmentación de la cuenca del Guadalquivir incluido en el Estatuto de Andalucía y del Duero en el Estatuto de Castilla y León, ambos en vigor. El Alto Tribunal ha tenido que determinar acerca de la inconstitucionalidad de segmentar la gestión de una unidad natural que no conoce, por razones obvias, de competencias regionales. Segmentación que, en el caso andaluz, ha incorpo-

rado mayor nivel de incoherencia tras el acuerdo del gobierno regional andaluz de promover el *Acuerdo Andaluz por el Agua*, con todas las implicaciones que de dicho acuerdo se derivan, al desarrollarse y establecerse nuevas demarcaciones hidrográficas para gestionar «la parte andaluza de la cuenca del Guadalquivir» (Junta de Andalucía, 2009). Se supone, aunque es muy improbable, que la reciente sentencia ayudará a delimitar y a definir otras muchas competencias y aspiraciones que otros muchos textos estatuarios, ya aprobados por las Cortes Generales o en tramitación en los parlamentos regionales (como en el caso de Castilla-la Mancha), han incorporado en su articulado, pese a que, vistas en conjunto, ofrecen un paisaje geopolítico plagado de incoherencias e imposible de gestionar. En todo caso, triste balance geopolítico para un Estado que, en materia de gestión del agua, lo ha de fiar casi todo a sus tribunales de justicia.

Sería deseable, a mi juicio, que la política tomara la iniciativa. No estamos ante un problema jurídico y mucho menos judicial. Tal vez lo más razonable sería acometer la elaboración de una nueva legislación básica, en el contexto de las directivas europeas y a la vista de la reforma de estatutos de autonomía y de la jurisprudencia constitucional, que procediera a revisar la actual administración del agua en España de acuerdo con un amplio consenso de alcance estatal. Una nueva legislación que, partiendo de los principios básicos de calidad, claridad, coherencia y permanencia de la norma, posibilitara una nueva administración del agua con un enfoque más federal, más transversal y menos corporativo, adecuada a unas nuevas demarcaciones hidrográficas y que no partiera de visiones uniformizadoras, puesto que la diversidad entre cuencas así lo aconseja. Una nueva ley de aguas cuya iniciativa hubiera debido de haberse acometido con anterioridad o de forma paralela a la revisión de estatutos de autonomía, puesto que ya se han incluido referencias y competencias en los nuevos textos que incorporaban situaciones incomprensibles de hechos consumados.

La política estatal de gestión del agua sintetiza muchos de los déficit de gobernanza territorial antes referidos. Para los partidos políticos, en primer lugar, ha sido laboratorio de ensayo de una estrategia de crispación política que ha acabado por impregnar y dividir a amplios sectores de la sociedad, de la propia comunidad científica y de amplios sectores de técnicos responsables de la gestión. Para las administraciones públicas, en segundo lugar, es reflejo de su incapacidad para concertar una política de gestión del agua de ámbito estatal. La organización del Estado obliga a conciliar legitimidades democráticas, modelos de desarrollo territorial y gestión integrada y sostenible de un recurso escaso. Y adentrarse por la senda de las soluciones unilaterales o fragmentadas hará aún más intrincada la selva normativa y judicial actual. En tercer lugar, para los responsables de la administración hidráulica que carecen de la seguridad y de la claridad imprescindibles, es motivo de desconcierto, porque hay demasiada confusión e inconsistencia en muchas de las decisiones que se han tomado. Téngase en cuenta que el *tempo hidrológico*, que nada tiene que ver con el *tempo político*, requiere de acuerdos estables de amplio alcance y duración en el tiempo. Una buena ley estatal debe ser imaginada para que tenga al menos una vigencia temporal de

no menos de medio siglo, del mismo modo que un plan hidrológico de ámbito estatal debe ser concebido para un período de vigencia no inferior a treinta años. Sin embargo, en la etapa reciente de la política hidrológica en España, se han conocido ya tres planes distintos desde 1993. De ellos, dos han sido derogados antes de su entrada en vigor y el plan vigente correrá la misma suerte de producirse una mayoría política distinta en la Cortes Generales.

En la política de gestión del agua, sigue habiendo muchas más preguntas que respuestas. Una cuestión tan relevante que integra la dimensión geopolítica, económica, ambiental, social y cultural, requiere soluciones complejas y consensos básicos que hasta ahora no han prosperado. Si es en la política donde hasta el momento hay que situar gran parte del problema, será desde la política desde donde deberán partir soluciones consensuadas en la defensa del interés general y para consolidar un modelo de gestión a escala estatal. La democracia es conflicto, pero también es consenso, y los consensos no se decretan, sino que se construyen entre los actores políticos y sociales concernidos. En este caso, los consensos básicos son imprescindibles.

5. Las reformas necesarias

Como bien señala Solozábal, «el orden autonómico es un orden complejo, pero no puede ser un orden confuso» (Solozábal, 2010: 84). De ahí que sean precisas importantes reformas relacionadas con el funcionamiento más eficaz de un Estado compuesto. Desde el plano estricto de la funcionalidad y la eficacia y la eficiencia de un sistema de gobierno multinivel, deben desarrollarse y mejorar mucho los mecanismos institucionales de coordinación y de cooperación. También es muy necesario imaginar nuevas formas de incentivación para que distintos niveles de gobierno encuentren espacios para la cooperación. Se trata, en definitiva, de transitar de un Estado en parte yuxtapuesto y radial hacia un Estado verdaderamente compuesto y en red. La cultura política es esencial en estos procesos y en España se está muy lejos todavía de hacer de la coordinación y la cooperación multilateral una costumbre.

En primer lugar, la reforma del Senado es esencial para el funcionamiento más adecuado de un Estado en clave federal, como bien demuestra el ejemplo alemán (véase, por todos, Arroyo, 2010). Como es sabido, existen sobre esta cuestión posiciones muy diferentes, desde las expresadas por el propio Consejo de Estado (2006), hasta las aportadas por numerosos expertos de ámbitos académicos. Pero eludir la reforma del Senado como cámara territorial constituye un muy serio obstáculo para dar sentido al *autogobierno* y, especialmente, al *gobierno compartido*. Sin embargo, la experiencia arroja serias dudas sobre la existencia de voluntad en los partidos políticos acerca de la conveniencia y la oportunidad de acometer una reforma que llevaría aparejada una reforma constitucional.

En segundo lugar, las conferencias de presidentes y las conferencias sectoriales han de ganar protagonismo institucional y político. Son otra de las piezas fundamentales en cualquier Estado compuesto y, en el caso español, siguen

sin tener el protagonismo que debieran tener. Más allá del número de conferencias sectoriales realizadas, lo relevante es que, salvo en algún caso concreto, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, esa figura tiene muchas más posibilidades que en la actualidad. Idéntico argumento sirve para reclamar un mayor protagonismo de una anémica Conferencia de Presidentes que, desde que iniciara su tardía andadura, apenas ha demostrado eficacia.

En tercer lugar, la Administración General del Estado (AGE) ha de entender plenamente la profundidad de los cambios en el nuevo reparto de poder y en la actual organización territorial del Estado. El nuevo contexto sitúa a la AGE ante un escenario muy diferente que ha de saber gestionar abandonando toda pretensión de bloquear, desvirtuar o desnaturalizar el proceso federalizador y adoptando una posición facilitadora y propositiva propia de un Estado compuesto. Creo que es la mejor estrategia. Sus capacidades ejecutivas son más reducidas y sus capacidades para elaborar legislación básica han quedado mucho más acotadas. Verá reducido su espacio de decisión unilateral, tendrá que reforzar o habilitar espacios de codecisión (comisiones bilaterales) y tal vez tendrá que redefinir algunos de los mecanismos multilaterales ya existentes (conferencias sectoriales, consejos interterritoriales y comisiones territoriales). El proceso de toma de decisiones será más complejo y le obligará a imaginar nuevos métodos de coordinación y de cooperación voluntaria o incentivada. La AGE debe ser capaz de superar su actitud desconcertada y defensiva y adoptar una posición mucho más proactiva, acorde con la nueva realidad plasmada en el bloque de constitucionalidad y con las nuevas exigencias de buen gobierno.

Por ejemplo, la AGE debería acometer una sincera y profunda reforma orientada a ganar en eficacia y a mejorar la coordinación multinivel en esta nueva etapa. Es necesario que lo haga revisando unidades, órganos e instrumentos de coordinación y cooperación obsoletos e inservibles en los que la presencia de las Comunidades Autónomas es poco más que simbólica o se encuentra siempre en posición minoritaria (Jiménez, 2010: 122); renunciando a utilizar el conocido recurso al presupuesto centralizado para condicionar la participación o la cofinanciación de las Comunidades Autónomas en programas impulsados unilateralmente; suprimiendo ámbitos de su administración central o periférica allí donde el nuevo mapa competencial así lo aconseje; reconvirtiendo agencias estatales que no son más que nuevas versiones de organismos de la propia AGE en auténticas agencias estatales, o revisando en profundidad la actual estructura de gestión en ámbitos esenciales (fiscalidad, infraestructuras, gestión del agua, cultura) a favor de formas compartidas de gestión.

En cuarto lugar, ha de mejorar el sistema de financiación. Este es el núcleo en el que puede hablarse con propiedad de existencia de notables asimetrías. La última reforma de 2009, fruto del nuevo reparto de recursos entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, incorpora algunos avances políticamente importantes en cuestiones ampliamente reclamadas por representantes de gobiernos autónomos y por expertos. Destacan varios elementos positivos, pero persisten elementos cuestionables (véase, por todos, Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010) e insuficiencias que afectan a los principios de autonomía

financiera y tributaria, a la coordinación y participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Tributaria y a la equivalencia financiera entre las Comunidades Autónomas de régimen común y las de régimen foral.

En quinto lugar, ha de mejorar la cooperación interregional horizontal. Reforzar la cooperación interregional, más allá del marco formal hasta ahora propiciado desde la Unión Europea, debiera ser otro de los grandes objetivos geopolíticos en España. La reciente reforma de estatutos de autonomía ha abierto en este campo interesantes espacios para la cooperación interregional que antes estaban vedados. Existe ya cierta actividad, pero sigue siendo muy incipiente (Arbós, 2009; Tajadura, 2010).

Por último, los actores políticos deben también contribuir a impulsar un proceso más ambicioso de descentralización, con contrapartidas, en favor de los gobiernos locales como tercer pilar del Estado. El nuevo protagonismo de los territorios, de los *lugares*, en el contexto global y el desarrollo del principio de proximidad, ha obligado a los gobiernos locales a impulsar políticas públicas sin contar con las competencias y los recursos necesarios. La importancia alcanzada durante los últimos años por los departamentos de servicios sociales, de cultura y educación y de promoción económica en la escala local ha sido tal, que el presupuesto de gastos no obligatorios en gestión de programas, de inversiones y de personal suponía, en 2004, en torno al 35% del gasto corriente directo (Salort, 2008). Sólo en algunos aspectos reciben financiación específica de carácter finalista, bien vía convenios de colaboración con departamentos del gobierno regional, bien vía iniciativas comunitarias (FEMP, 2006; Vilalta, 2008). Y esta cuestión ha sido determinante para explicar muchas de las dinámicas territoriales ocurridas en España durante los últimos catorce años.

También queda por abordar otro aspecto esencial que permanece inédito: la hipotética reestructuración del mapa administrativo municipal, la posible revisión de competencias asignadas a los gobiernos locales, la suficiencia financiera de las competencias que ya tiene atribuidas y la obligación legal de mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas. La primera puede encontrar soluciones intermedias, vía incentivación de la cooperación entre gobiernos locales. La segunda debiera ser motivo de atención política en el plazo más breve posible, puesto que en la esfera local las competencias legales no guardan relación con los problemas reales que han de afrontar de forma cotidiana. En cuanto a la financiación, pienso que mientras no se aborde seriamente esta cuestión, no se podrán sentar bases sólidas para una gestión prudente del territorio. La política urbanística es una de las fuentes de ingresos fundamentales con que cuentan los ayuntamientos para compensar sus déficit y, con contadas excepciones, las necesidades inmediatas les impide considerar repercusiones territoriales, sociales y medioambientales futuras. Financiación y gestión sostenible del territorio van unidas en España y la superación de la actual situación pasa necesariamente por encontrar un nuevo escenario de financiación a las administraciones locales. En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, sólo depende de la voluntad política.

La revisión de cuestiones antes enunciadas, junto a la amplísima agenda posible sobre nuevas formas de cooperación multinivel (Feiock y Scholz, 2009) y que afectan tanto a la AGE como a las Comunidades Autónomas, a las regiones urbanas y a los gobiernos locales (Steyler, 2010), ganarán en eficacia en la medida en que todos los actores implicados expresen y mantengan la voluntad de crear o dar contenido a ámbitos institucionales de coordinación y cooperación.

Éstas y otras muchas cuestiones forman parte de la agenda cotidiana de la mayor parte de los Estados federales o cuasi federales del mundo y son perfectamente subsanables. No hay modelos federales perfectos ni cerrados, sino que se trata de formas de gobierno dinámicas siempre sujetas a cambios y a modificaciones para ganar en eficacia a la hora de cumplir con el objetivo esencial que todo gobierno ha de pretender: proveer de la mejor manera posible bienes y servicios públicos a sus ciudadanos. Y es probable que se logren superar muchos de los notables déficit de coordinación y cooperación multinivel hoy existentes en España. Pero, aunque así fuera, seguiría pendiente nuestro mayor desafío colectivo, que no es otro que el reconocimiento de la existencia de las diversas naciones que en España existen.

6. Gobierno multinivel, nacionalismos y federalismo plurinacional

En las páginas iniciales, se afirmaba que el mal llamado «problema territorial» remite en España a una larga historia de desencuentros entre expresiones políticas de los nacionalismos. El mayor riesgo que amenaza nuestra convivencia y nuestra estabilidad y que permite imaginar un horizonte incierto que puede socavar los formidables logros colectivos alcanzados durante más de tres décadas, tiene como causa las tensiones entre nacionalismos. Viene derivada de nuestra ya histórica incapacidad para alcanzar un marco aceptable de convivencia en un Estado que alberga varias naciones. Tampoco en esto somos originales. Otras democracias maduras como Bélgica, Reino Unido o Canadá se enfrentan a situaciones similares (Swenden, 2009; Tierney, 2009; Guibernau, 2010; Keating, 2009) y en todos los casos el reto colectivo es muy parecido: cómo conciliar diversidad y unidad (Moreno y Colino, 2010). Cómo integrar o gestionar lo que Charles Taylor definiera como la «diversidad profunda» (Dion, 2005) de identidades diferentes en el seno de sociedades cada vez más complejas y plurales. Cómo hacer posible que pueblos que se sienten diferentes y que han demostrado una decidida voluntad de ser, fundamentada en un elevado grado de cohesión interna incluso en sociedades cada vez más plurales, quieran seguir caminando juntos. Y aunque el Estado autonómico, conviene reiterarlo, es fruto de la búsqueda de mejor acomodo a las históricas reivindicaciones de los nacionalismos catalán, vasco y, en menor medida, gallego, es evidente que esa diversidad profunda persiste. Esta tozuda realidad histórica (la historia es muy importante) nada tiene que ver con el funcionamiento eficaz del Estado.

Nuestra histórica incapacidad reside, en primer lugar, en la dificultad para reconocer el hecho de la diversidad nacional por parte de la cultura social

mayoritaria. Como ya he tenido ocasión de exponer más ampliamente en otra ocasión, mientras no seamos capaces de reconocer lo que es evidente, difícilmente estaremos en condiciones de sentar bases sólidas de convivencia que supongan algún avance respecto de la modesta aspiración orteguiana de «conllevarse dolidamente los unos con los otros». Incluso parece que las distancias entre las expresiones nacionalistas se agrandan. Desde los nacionalismos democráticos vasco y catalán, se asiste a un renovado esfuerzo por acentuar las reivindicaciones en favor de un reconocimiento más explícito al hecho plurinacional. Se habla con más claridad que nunca de derecho a decidir, de autodeterminación o de independencia. De otro lado, desde el nacionalismo español, también se enfatizan posiciones de repliegue, de estigmatización y de rechazo al «otro».

Casi siempre el nacionalismo mayoritario tiende a ver como nacionalistas a las expresiones minoritarias, pero es incapaz de verse a sí mismo como tal. Como muy bien ha señalado Michael Billig, cuando se proyectan teorías sobre el nacionalismo muy frecuentemente suele restringirse el término «nacionalismo» a la ideología de los «otros», a la que se le atribuyen signos de peligro y de extremismo. El «nuestro», nuestro *nacionalismo banal*, cotidiano, rutinario, es omitido, olvidado, e incluso negado. De ese modo, «nuestro» patriotismo parece «natural», y por tanto invisible, mientras que el «nacionalismo» es considerado propiedad de «otros» (Billig, 2006).

Las naciones culturales están ahí y seguirán presentes en el nuevo contexto globalizado. La globalización no diluye esos fuertes sentimientos. Y aunque es cierto que vivimos en sociedades cada vez más complejas y multiculturales, donde las personas expresan múltiples sentimientos de pertenencia y de adscripción identitaria, no es menos cierto que existe, para determinados grupos de población, el sentimiento de pertenecer, de identificarse, de reconocerse, porque comparten una lengua común, una historia propia (la historia es muy importante) y, en muchas ocasiones, una geografía. Y que este sentimiento de pertenencia es, en ocasiones para algunas personas, mucho más fuerte que otras posibles adscripciones identitarias. Esa circunstancia obliga a imaginar democracias cada vez más refinadas en términos nacionales y culturales, a entender el pluralismo nacional como un valor que hay que proteger desde las instituciones (Requejo y Gagnon, 2010).

La realidad es tozuda: España es un Estado con diversas naciones. Las identidades nacionales existen y nada tienen que ver con las identidades territoriales. Si acaso que, a veces, algunas identidades territoriales pretenden legitimarse construyendo su razón de ser por oposición a las primeras. Desconocer, negar la evidencia o pretender reconducir la cuestión a través de discursos «postnacionalistas» (Requejo y Gagnon, 2010: 25) es contraproducente, además de inútil. La simple lectura de los diferentes *barómetros autonómicos* elaborados por el CIS no deja lugar a dudas acerca de la existencia de *naciones internas* en España (CIS, 1996, 2005, 2011). En Cataluña y en el País Vasco, con pequeñas oscilaciones, una parte de los ciudadanos que allí viven prefieren utilizar el término *nación* para referirse a su Comunidad, se sienten más catalanes o vascos

Cuadro 1. Opinión de los españoles sobre el hecho plurinacional

	(*)	Cataluña	País Vasco	Galicia	Andalucía	Comunidad Valenciana	TOTAL
Fórmulas alternativas de organización del Estado							
1. Un Estado como en la actualidad	(26,8)	23,5 (35,5)	25,7 (25,6)	63,5 (51,8)	63,4 (47,4)	54,8 (54,6)	51,4 (44,5)
2. Comunidades Autónomas con mayor autonomía	(32,9)	48,0 (29,0)	33,7 (32,9)	22,9 (16,1)	17,3 (19,4)	26,2 (16,2)	26,3 (21,2)
3. Reconocimiento de naciones independientes	(22,8)	20,7 (20,9)	29,2 (31,2)	2,8 (4,6)	1,4 (2,8)	2,9 (5,4)	6,6 (8,1)
4. Un Estado con único gobierno central	(9,1)						
5. Un Estado con menos autonomía para las Comunidades Autónomas que en la actualidad	(4,8)						
¿Qué término prefiere utilizar para referirse a la Comunidad Autónoma?							
1. Una región		40,4 (59,3)	43,6 (50,0)	74,6 (73,9)	85,8 (85,4)	86,9 (86,2)	77,4 (78,6)
2. Una nación		44,7 (34,1)	38,2 (39,5)	17,0 (16,4)	6,9 (7,9)	4,5 (7,9)	13,4 (13,6)
¿Qué significa España para Vd.?							
1. Mi país		34,1 (38,7)	28,9 (20,5)	51,2 (51,8)	74,3 (67,1)	59,8 (62,9)	55,9 (55,6)
2. Un Estado del que soy ciudadano		11,2 (12,0)	5,2 (9,8)	17,8 (23,5)	12,1 (14,0)	18,9 (20,4)	14,0 (16,2)
3. Un Estado formado por varias nacionalidades y regiones		30,5 (33,6)	35,1 (21,0)	14,4 (11,0)	2,3 (6,2)	7,1 (8,6)	11,7 (12,5)
4. Un Estado ajeno del que mi país no forma parte		5,3 (2,8)	13,0 (12,4)	0,7 (1,4)	-0,3 (0,7)	0,3 (0,7)	1,8 (1,6)
¿Con cuál de las siguientes frases se identifica?							
1. Únicamente español		7,7 (12,9)	5,6 (5,3)	3,8 (4,8)	3,0 (5,0)	14,6 (19,4)	10,3 (15,5)
2. Más español que catalán, vasco...		8,2 (11,5)	5,9 (4,0)	9,6 (7,8)	9,6 (10,1)	18,3 (14,8)	10,0 (11,4)
3. Tan español como catalán, vasco...		44,8 (36,5)	33,2 (36,3)	60,6 (43,7)	68,6 (68,0)	55,9 (53,5)	57,0 (60,1)
4. Más catalán, vasco... que español		23,4 (25,7)	21,5 (29,8)	21,9 (35,7)	15,0 (12,7)	7,8 (9,8)	13,5 (16,3)
5. Únicamente catalán, vasco, gallego...		14,3 (11,0)	24,3 (20,7)	2,8 (7,0)	1,0 (3,2)	1,5 (1,3)	5,0 (4,8)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro Autonómico* (*2010 sólo para Cataluña) 2005 y (1996).

que españoles (cuando no únicamente catalanes o vascos) y aspiran a conseguir un reconocimiento de nación independiente para su Comunidad. Pero repárese en que se trata sólo de una parte de la sociedad, ni siquiera mayoritaria, puesto que las sociedades vasca y catalana también son plurales. De otra parte, ese sentimiento no necesariamente ha de traducirse en la existencia de una voluntad mayoritaria de separarse de una Comunidad política mayor como la española. Una situación muy similar, en lo esencial, al caso de Escocia.

Un hecho histórico que hunde sus raíces en nuestra(s) historia(s) más o menos fabulada(s) e interesada(s) (Romero, 2006: 39-53) y en la incapacidad de articular un proyecto colectivo capaz de integrar a distintos pueblos que, desde hace siglos, se han identificado como tales. Esta realidad no tiene por qué suponer que la mejor opción de quienes se declaran nacionalistas, vascos o catalanes, tenga que ser la apuesta por soluciones de tipo confederal o por la secesión. Apostar por formas de federalismo asimétrico o por la relación bilateral entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado no parece tampoco una opción realista. Por su parte, un nacionalista español procurará negar toda opción al reconocimiento de las otras culturas sociales minoritarias. Persistir en esa posición, negando la diversidad y el reconocimiento en serio de hechos diferenciales, es igualmente indefendible.

A diferencia de esas posiciones, lo más sensato sería hacer posible que las naciones encontraran mejor acomodo en una comunidad política integrada en un Estado compuesto, con lo cual se haría también de la convivencia de diversas naciones una costumbre, se mantendría un exquisito equilibrio entre igualdad y diversidad nacional y se distinguiría con claridad, como bien señala Antoni Comín, entre ciudadanía e identidad, «garantizando la *simetría* en los derechos de ciudadanía de tipo social, cívico y político —y de las competencias, así como de las necesidades financieras que de ello se derivan— y la *asimetría* en todas aquellas competencias y disposiciones simbólicas que afectan a la plurinacionalidad del Estado, así como su carácter pluricultural y plurilingüístico» (Comín, 2005). Otro tipo de asimetrías no parece que tengan muchas posibilidades de prosperar (Requejo y Nagel, 2009; Loughlin, 2009: 152).

En relación con las tensiones entre nacionalismos en España, el horizonte es incierto. No debe descartarse que surjan nuevas y desconocidas tensiones hasta ahora sorteadas con éxito, generosidad e inteligencia política durante tres décadas. Como bien ha subrayado Juan José Solozábal en afirmación que comparto plenamente, «la clave del éxito del sistema autonómico ha sido evitar los argumentos identitarios en las diferencias entre los poderes centrales y autonómicos. Lo que ha conseguido el Estado autonómico es ni más ni menos que los conflictos territoriales no se hayan presentado en términos esencialistas, con una colisión entre identidades y lealtades, sino como disputas competenciales, aducidas en términos jurídicos y en ellos solubles por los tribunales, y específicamente ante el Tribunal Constitucional» (Solozábal, 2004).

Los esfuerzos ahora, si todavía se está a tiempo de evitar tensiones mayores, debieran encaminarse a argumentar que el respeto a las reglas de juego constitucionales es uno de nuestros mejores activos como comunidad política y como

sociedad plural y debiera ser uno de nuestros mejores legados; a defender los valores positivos de una comunidad política multinacional, multicultural y multilingüe; a exigir a los poderes públicos avances sustanciales en el terreno del reconocimiento simbólico de la diversidad existente en España. En definitiva, a perfeccionar el Estado autonómico en clave federal y a integrar mejor la España plurinacional.

Sin embargo, no hay consensos básicos en torno a esta cuestión tan relevante, hoy como ayer, de nuestra historia colectiva. Desde el centro, las décadas pasadas han evidenciado la dificultad de los grandes partidos para superar concepciones de gobierno que ya tienen difícil encaje en un Estado compuesto y complejo. Desde expresiones democráticas del nacionalismo de oposición también se obstaculiza la solución federal (Caminal, 2009: 21-26). Esta circunstancia reduce mucho el oxígeno político entre los nacionalismos.

El federalismo plurinacional, que se asienta en concepciones no nacionalistas, puede ser una opción posible. Concebido como proceso abierto, el federalismo tiene en la solidaridad interterritorial uno de sus pilares fundamentales. Ramón Máiz lo ha resumido de forma excelente: permite, en primer lugar, ensayar la acomodación de la diversidad no sólo pacífica, sino también mutuamente beneficiosa y enriquecedora desde los planos cultural, político y económico. Puede ser un buen lugar de encuentro que, sin aspirar a acabar con los nacionalismos de Estado o contra el Estado, «puede proveer de un ámbito de negociación y pacto con múltiples ganadores lo suficiente atractivo frente a cualquier otra alternativa». Institucionaliza democráticamente el pluralismo, ideológico, cultural y territorial, no sólo como un *hecho* irremediable, sino también como un auténtico *valor* político constitucional que más que preservar hay que construir entre todos. Implica un reconocimiento activo, en una perspectiva de pacto (*foedus*), de compilación solidaria desde la diferencia. Se representa como un juego de coordinación de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un Estado complejo (Máiz, 2008: 259-285). Esta variante del federalismo se defiende aquí como la mejor forma para organizar la distribución territorial del poder en un Estado compuesto, para gobernar la complejidad y gestionar la interdependencia, así como para dar sentido a los principios de solidaridad interterritorial y de ciudadanía y respeto a la diversidad nacional. Tal vez sea el que mejor se ajuste a la realidad geopolítica del Estado autonómico.

Como afirma Luis Moreno, España es un Estado con «textura federal», pero sin cultura política federal. Retomando la conocida definición de Daniel Elazar, si federalismo significa «autogobierno, más gobierno compartido», podría decirse que en España se ha avanzado mucho en el terreno del autogobierno, pero muy poco en el del gobierno compartido. Y, en esta cuestión esencial, han tenido mucho que ver las distintas posiciones mantenidas por los nacionalismos. La evolución reciente, en especial después de las reformas estatutarias, ha enfatizado aún más una deriva hacia un grado excesivo de bilateralismo que nos aleja del modelo federal. De otra parte, si todavía falta mucha cultura federal, los retos de futuro son aún mayores en el campo del reconocimiento de la diversidad nacional.

La falta de consenso político ha impedido acometer con carácter previo a la reforma de estatutos, normal y aconsejable a la vista de los cambios económicos, sociales y culturales de los últimos años, una reforma constitucional que aquí se entiende imprescindible para poder seguir avanzando en el camino iniciado hace treinta años. La estación término del modelo que la constitución prefiguró era federal, el camino que se ha seguido, entre los posibles existentes en su día, ha sido el de ir construyendo un Estado autonómico sobre la base de acuerdos que casi siempre han obedecido a la composición de las Cortes Generales. Tal vez lo que en su momento fuera una virtud, disponer de un texto constitucional abierto e indefinido, ahora puede convertirse en un obstáculo que confiere un «aire de provisionalidad institucional» que puede ser inconveniente (Moreno, 2008: 157). En términos similares se pronuncia Miquel Caminal: el Estado autonómico, pese a que es un éxito, no deja de ser un «semimodelo» que responde a la voluntad de actores políticos que sabían de dónde querían salir pero que no saben bien dónde quieren ir, lo cual da como resultado un «híbrido» procedente de un cruce entre sujetos genéticamente diferentes (Caminal, 2009: 26).

Conclusiones

El modelo de Estado dista mucho de organizarse en clave federal, sea cual fuere su denominación, y persisten los obstáculos culturales y sociopolíticos para avanzar realmente en la coordinación y la cooperación multinivel. Las mayores dificultades únicamente pueden superarse desde el pacto político. Condición necesaria sería: abandonar la estrategia política de la polarización, dar contenido a los instrumentos de coordinación que ya existen (en especial, las conferencias de presidentes y sectoriales), hacer del Senado una cámara territorial y consensuar un nuevo modelo de financiación que tenga en cuenta también a los gobiernos locales. Sin duda, el gobierno del territorio saldría ganando con estas reformas. El Estado, con una estructura más federal, ganaría en estabilidad y los riesgos de bloqueo a medio plazo quedarían muy atenuados. Y no es seguro que el modelo descentralizado tenga que ser menos eficaz y eficiente, como a veces se argumenta, cuando se atribuye al proceso de descentralización y a la pérdida de control del Gobierno central la negativa evolución de las cuentas públicas (Gómez-Pomar, Garcés y Elorriaga, 2010).

En todo caso, si se trata de abrir un debate sereno y a fondo sobre la eficacia y la eficiencia del Estado autonómico, convendría hacerlo de forma adecuada e integral. Sugiero, al menos, los siguientes elementos para la discusión:

- a) La descentralización es hoy un proceso generalizado, tanto en las democracias avanzadas como en regiones emergentes o en transición (Scott, 2008) y la escala regional adquiere un protagonismo creciente en el nuevo contexto globalizado (Henderson, 2010).
- b) Los ciudadanos españoles prefieren de forma mayoritaria el Estado autonómico en su formato actual.

- c) No debe confundirse descentralización, nuevo reparto de poder y autonomía política con problemas de eficacia y eficiencia. No hay evidencia empírica de que la descentralización afecte negativamente a la eficiencia de los Estados en los países desarrollados (Rodríguez-Pose y Bwire, 2004). Muchos Estados federales —los Estados Unidos de América o Alemania— funcionan y son una solución, mientras que otros Estados unitarios, como Portugal o Grecia, atraviesan por dificultades.
- d) Si de lo que se trata es de revisar el actual reparto de poder político y subyace una pretensión recentralizadora desde posiciones del nacionalismo español o del neojacobinismo de izquierdas, dígase y defiéndase con argumentos.
- e) Si de lo que se trata es de proponer iniciativas de inspiración confederal o de independencia, dígase y discútase con claridad.
- f) Si de lo que se trata es de profundizar en la vía federal, discútase en serio y acométanse las reformas necesarias, empezando por la reforma constitucional y la reforma del Senado (Alemania acaba de acordar su última reforma constitucional en 2006) (Albertí, 2006).
- g) Si únicamente se trata de discutir de eficacia y eficiencia, discútase a fondo y de todo, empezando por la supresión de ministerios o la eliminación de estructuras innecesarias de la AGE, la supresión de diputaciones provinciales o la agrupación de municipios, como sí han hecho otras democracias de nuestro entorno. Sólo entonces se estará en condiciones de reclamar, también, racionalidad y reducción de estructuras y capítulos de gasto de unas Comunidades Autónomas sobre las que descansa la responsabilidad de garantizar lo esencial del Estado de bienestar con recursos insuficientes.

Pero España no sólo es un Estado compuesto, sino que también es un Estado plurinacional. El mal llamado «debate territorial» español, único de nuestros grandes retos históricos que aún permanece abierto, no es sino una forma de denominar la existencia de naciones que han reivindicado durante siglos una voluntad de ser. Los ejemplos de Bélgica, Reino Unido y Canadá, junto a España, indican que esta cuestión seguirá siendo muy relevante en el actual contexto globalizado.

Hace casi un lustro me preguntaba cuánto oxígeno político tenía el federalismo plurinacional entre las distintas expresiones nacionalistas que en España existen (Romero, 2006). Hoy dispongo de más argumentos para responder que muy escaso. Bien sea porque para unos es incompatible con la unidad y dificulta la solidaridad, bien porque para los nacionalismos minoritarios sea «impracticable» (McGarry y O'Leary, 2009: 64-69). Y, sin embargo, sigo pensando que, como método de integración de la diversidad nacional, es el camino más transitable entre todos los posibles.

Nunca como ahora se habla con tanta claridad en Cataluña o en el País Vasco de independencia, de derecho a decidir o de autodeterminación, y nunca como ahora en treinta años han aflorado con tanta claridad senti-

mientos de incompreensión o irritación, sensación de menosprecio y humillación y, a la vez, desde otra parte, se acentúan expresiones bien conocidas del nacionalismo español. A estos les cuesta mucho reconocer que España es un Estado plurinacional, como lo es Bélgica o el Reino Unido, por citar únicamente aquellas comunidades con las que compartimos proyecto político común. Desde su *nacionalismo banal* y cotidiano hablan de «cerrar» un modelo de Estado. Con sus discursos, actitudes y actuaciones separadoras, el nacionalismo español y sus excelentes altavoces proporcionan argumentos a los partidarios de la separación.

De otra parte, entre quienes mantienen posiciones independentistas, ven factible convertirse en un Estado dentro de una Unión Europea que haría posible y viable la supervivencia de Estados pequeños, pero más cohesionados y eficientes, al quedar liberados de obligaciones básicas que ahora quedan resueltas en un ámbito supraestatal. En sus discursos, suelen encontrarse lecturas muy sencillas de procesos muy complejos. También suelen tomar la parte por el todo, ignorando la creciente pluralidad de la propia sociedad a la que convocan. Y además, en ocasiones, tienen dificultades para saber discernir la diferencia que muchos ciudadanos hacen entre mayor grado de autonomía política, hoy mayoritario en estas *naciones internas*, con la aspiración, ya no tan mayoritaria, de convertirse en un nuevo Estado. Ese paso definitivo, dejando a un lado consideraciones geopolíticas que no son precisamente menores, no es tan seguro que cuente con mayorías cualificadas y puede acarrear serias fracturas sociales.

Unos imaginan la Constitución de 1978 como estación término y otros como punto de partida. Unos *aún no están ahí*, entienden sobrepasado el proceso de descentralización y siguen añorando un Estado nación que ya no existe más que en su imaginación. Otros *ya no están ahí* y consideran que han quedado cerradas las puertas de un proceso de construcción de la autonomía política que ha quedado desvirtuado o incumplido. Y probablemente la mayoría de los ciudadanos aguarda en el andén a que la política encuentre soluciones que no nos obligue a decidir.

Nuestro mayor desafío colectivo sigue siendo el reconocimiento del hecho plurinacional. Las encuestas de opinión muestran de forma reiterada que en Cataluña, en el País Vasco y, en menor grado, en Galicia, una parte de los ciudadanos que allí viven prefieren utilizar el término *nación* para referirse a su comunidad, se sienten más catalanes o vascos que españoles (cuando no únicamente catalanes o vascos) y aspiran a conseguir un reconocimiento de nación independiente para su comunidad, aunque se trate sólo de una parte de la sociedad, y aunque ese sentimiento no necesariamente haya de traducirse en la existencia de una voluntad mayoritaria de separarse, como ha puesto de relieve acertadamente Michael Keating en su excelente estudio sobre Escocia (Keating, 2009).

Por eso resulta tan preocupante el fracaso de la política a la hora de gestionar la tramitación del Estatuto catalán. Muchos pensábamos que, cuando hubiera culminado el reciente proceso de reformas de estatutos de auto-

mía, se habría producido una notable profundización en el autogobierno en España en clave federal. Se trataba de una excelente ocasión para actualizar el pacto político dando mayor contenido a los principios de autogobierno y gobierno compartido. Desde la única vía posible, dado que la reforma constitucional continúa cerrada, desde Cataluña, en primer lugar, se daba una vez más un paso en la dirección adecuada. Pero un recurso político y una sentencia política han intentado bloquear la solución federal. La sentencia limita avances sustantivos en el autogobierno. No ayuda en el proceso de construcción de un Estado más federal en ámbitos fundamentales como el de la financiación, en el reconocimiento de amplia capacidad normativa diferenciada en determinadas materias como la lengua propia o la justicia, así como en el proceso de reconocimiento de elementos simbólicos relevantes, como la consideración de nación.

Ahora corresponde a la política enmendar sus errores y gestionar el nuevo y confuso escenario. Los esfuerzos debieran encaminarse a argumentar que el respeto a las reglas de juego constitucionales es uno de nuestros mejores activos como comunidad política plurinacional y debiera ser uno de nuestros mejores legados; a convencer a la mayoría de que el mantenimiento de la identidad propia no necesariamente debe adentrarse por la vía arriesgada de la secesión, sino que formar parte de un Estado plurinacional es mejor que verse obligado a decidir, aunque fuera posible, entre nacionalismos o entre una de las identidades posibles; a defender los valores positivos de una comunidad política multinacional, multicultural y multilingüe; a exigir a los poderes públicos avances sustanciales en el terreno del reconocimiento simbólico de la diversidad; a perfeccionar el Estado autonómico en clave federal y a integrar mejor la España plurinacional. Un nuevo pacto político, en definitiva, que aborde estas cuestiones con claridad y normalidad, sin buscar atajos, sin emboscadas y sin trapacerías. En todo caso, la desafección aumentará, aún más, y las tensiones se trasladarán a la estabilidad de un sistema que descansa en la provisionalidad y el pacto permanente.

Es difícil aventurar posibles escenarios de futuro. De no transitar por la senda de la *refederalización* o del federalismo plurinacional, y descartado, por inviable, cualquier intento de vuelta a modelo de Estado más (re)centralizado, es probable que únicamente dos opciones tengan más posibilidades: proseguir con el actual modelo de *conllevancia*, con avances y retrocesos en función de la posición que en cada momento tenga cada uno de los actores políticos relevantes, o que en Cataluña o en el País Vasco se apueste decididamente por alterar el actual modelo de Estado, por la vía de la consulta a la ciudadanía para abrir un proceso de independencia en el seno de la Unión Europea, al estilo del proceso iniciado recientemente en Escocia o de otra forma en Flandes. Probablemente, la evolución que sigan esas dos naciones tendrá influencia directa en los casos catalán y vasco. Y esas experiencias ya evidencian las dificultades geopolíticas, las tensiones internas, las incertidumbres y los riesgos de fractura social que puede implicar abrir procesos de esa trascendencia.

Referencias bibliográficas

- ALBERTÍ, E. (2006). «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 9-42.
- ANDERSON, G. (2010). «La relevancia política del federalismo en el siglo XXI». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 37-53.
- ARBÓS, X. (coord.) (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- ARROYO, A. (2010). «Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: El Bundesrat o Consejo Federal Alemán». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 229-266.
- AZAÑA, M. (1931). *Discurso en el Congreso de los Diputados*, 13 de octubre de 1931.
- BARRAGÁN, J. (2011). «La gestión de los espacios y recursos costeros en España: Política e instituciones de una legislatura (2004-2008)». En: FARINÓS, J. y CORTÉS, M^a. C. (eds.). *Revisitando la Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Valencia: Universitat de València, Ministerio de Ciencia e Innovación e IIDL.
- BILLIG, M. (2006). *Nacionalisme banal*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València y Editorial Afers.
- BROUËR, D. (2010). «Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: una perspectiva de la experiencia práctica». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 293-300.
- CABEZAS, F. (2008). «Presentación». En: GARRORENA, A. y FANLO, A. *La constitucionalidad de los nuevos estatutos en materia de aguas: A propósito de la propuesta del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 17-20.
- CAMINAL, M. (2009). «L'Estat autonòmic espanyol: Entre la resistència nacionalista i l'horitzó federal». En: CAMINAL, M. y REQUEJO, F. *Federalisme i plurinacionalitat: Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 475-540.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS). *Barómetro Autonómico*, años 1996, 2005 y 2011.
- COLOMINAS, J. (2010). «L'intent fracassat del catalanisme polític de convertir Espanya en un Estat plurinacional». En: REQUEJO, F. y GAGNON, A-G. (eds.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 139-161.
- COMÍN, A. (2005). «Federalismo de la diversidad, en nombre de la igualdad». En: VALLS-LLOBET, C. y DONALDSON, M. (coords.). *Hacia una España plural, social y federal*. Fundació Catalunya Segle XXI y Editorial Mediterrània, 109-128.
- COMISIÓN EUROPEA (2002). «Recomendación 2002/414/CE, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa». *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 148, 24-27.
- (2007). *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC) en Europa*. Comunicación COM (2007) 308 final. Bruselas.
- CONSEJO DE ESTADO (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Madrid.
- DION, S. (2005). *La política de la claridad*. Madrid: Alianza Editorial.

- FARINÓS, J. (ed.) (2011). *La Gestión Integrada de Zonas Costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?: La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial, 9.
- FEIOCK, R.C. y SCHOLZ, J.T. (2009). *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEMP (2006). *La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: Diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Madrid. Estudio realizado en colaboración con el Banco de Crédito Local.
- GAGNON, A.-G. (2010). «La recerca d'un ideal d'autonomia: de la contenció a l'habilitació». En: REQUEJO, F. y GAGNON, A.-G. (eds.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 77-99.
- GÓMEZ-POMAR, J.; GARCÉS, M. y ELORRIAGA, G. (2010). *Por un Estado autonómico racional y viable*. Madrid: Faes.
- GRAU, M. (2000). «Spain: incomplete federalism». En: WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (eds.). *Federalism and Political Performance*. Londres: Routledge, 58-77.
- GREENPEACE (2007). *Destrucción a toda costa 2007: Informe sobre la situación del litoral español*, junio de 2007. Disponible en www.greenpeace.es.
- GUIBERNAU, M. (2010). «Devolution and independence in the United Kingdom: The case of Scotland». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 56-82.
- HENDERSON, A. (2010). «Why Regions Matter: Sub-state Politics in Comparative Perspective». *Regional & Federal Studies*, 20 (4-5), 439-445.
- HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J. y VIZÁN, C. (2010). «La reforma de la financiación autonómica de 2009». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 169-205.
- JIMÉNEZ, R. (2010). «La Administración General del Estado en un estado compuesto». En: SEVILLA, J. (dir.). *La reforma de la Administración General del Estado*. Madrid: PriceWaterhouse Coopers, 103-125.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2009). *Acuerdo de 7 de enero de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que promueve el Acuerdo Andaluz por el Agua*. Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente.
- KEATING, M. (2009). *The Independence of Scotland. Self-government and the Shifting Politics of Union*. Londres: Oxford University Press.
- KYMLICKA, W. (2003). *La política vernácula*. Barcelona: Paidós.
- LOUGHLIN, J. (2009). «Asimetrías políticas i administratives en un Regne Unit amb processos de devolution». En: REQUEJO, F. y NAGEL, K.J. (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 93-123.
- MÁIZ, R. (2008). *La frontera interior: El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Murcia: Tres Fronteras.
- MÁIZ, R. y LOSADA, A. (2009). «La desfederalització a l'Estat de les Autonomies espanyol: Els processos de recentralització i de resimetrització». En: REQUEJO, F. y NAGEL, K.J. (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 181-222.
- MCGARRY, J. y O'LEARY, B. (2009). «Pluralisme territorial: Formes, defectes i virtuts». En: CAMINAL, M. y REQUEJO, F. *Federalisme i plurinacionalitat: Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007). *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio*. Madrid.
- MORENO, L. (1997). *La federalización de España: Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI. Segunda edición revisada en 2008.
- MORENO, L. y COLINO, C. (eds.) (2010). *Diversity and Unity in Federal Countries*. McGill-Queen's University Press.
- NIETO, A. (2008). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- ORTEGA, L. (2010). «¿Estado federal, integral o autonómico?». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 91-98.
- PASCUAL, J.M. y GODÀS, X. (coord.) (2010). *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant Lo Blanch. Colección Ciencia Política.
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2011). *Desarrollo local y regional*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València. Colección Desarrollo Territorial, 8.
- REQUEJO, F. y GAGNON, A.-G. (eds.) (2010). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- REQUEJO, F. y GAGNON, A.-G. (2010). «Reptes pendents a les democràcies plurinacionals del segle XXI». En: REQUEJO, F. y GAGNON, A.-G. (eds.), op. cit., 21-31.
- REQUEJO, F. y NAGEL, K.J. (eds.) (2009). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y BWIRE, A. (2004). «The economic (in)efficiency of devolution». *Environment and Planning A*, 36, 1907-1928.
- ROMERO, J. (2006). *España inacabada*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2011). «Construcción residencial y gobierno del territorio en España: De la burbuja especulativa a la crisis. Causas y consecuencias». *Cuadernos de Geografía*. Universidad de Granada.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.) (2006). *Gobernanza territorial en España: Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València. Colección Desarrollo Territorial, 1.
- (2011). «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.
- SALORT, S. (2008). «El malestar económico del municipio del bienestar social español: ¿una historia interminable?: Una aproximación al período democrático (1976-2005)». En: *IX Congreso de Historia de la AEHE*. Murcia, septiembre.
- SCOTT, J.W. (2008). *De-coding New Regionalism: Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*. Aldershot: Ashgate.
- SOLOZÁBAL, J.J. (2004). *Nación y Constitución: Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2010). «El Patrón como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 83-90.
- STEYLER, N. (2010). *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*. McGill Queen's University Press.
- SUBIRATS, J. (2008). «Poder y buen gobierno». *El País*, 27 de marzo de 2008.

- SWENDEN, W. (2009). «Mantenint simètric el federalisme belga: Equilibri entre bon govern i solidaritat? En: REQUEJO, F. y NAGEL, K.J. (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 49-91.
- TAJADURA, J. (2010). «Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 206-254.
- TIERNEY, S. (2009). «El Regne Unit com a estat multinacional». En: CAMINAL, M. y REQUEJO, F. (eds.). *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 383-421.
- TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M. (2008). «El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 143-156.
- VILALTA, M. (2008). *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2004 i 2005*. Diputació de Barcelona: Col·lecció Estudis, Sèrie Govern Local, 6.
- VIVER, C. (2010). «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol». En: REQUEJO, F. y GAGNON, A-G. (eds.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 213-235.
- WATTS, R.L. (2010). «¿Una federación multinacional encubierta?». En: TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 55-81.