

**Jordi Amat**

## **Laboratorio cooperativo**

*El País*, 12 de mayo de 2020.

No vayamos a pensar que somos únicos atrapados en nuestra fatigosa querrela de siempre. Ha ocurrido en India o Argentina, en Alemania o Estados Unidos. A la hora de determinar a quién correspondía tomar las medidas para combatir la pandemia, si al Estado o a las unidades subestatales, en medio mundo se han replicado discrepancias y tensiones. Y mientras equipos de científicos punteros están coordinados en busca de vacunas para inmunizarnos contra el virus o experimentan con fármacos para paliar la enfermedad, a los gobernantes les ha tocado investigar sobre la marcha los mecanismos a su disposición para intentar dar la mejor respuesta a un desafío para el que nadie podía estar bien preparado. Así, ante la ansiedad que provoca gobernar la incertidumbre, los inevitables ensayos de prueba y error político han convertido esta crisis también en una especie de laboratorio para la mejora de la gobernanza territorial. Nuestro laboratorio es el que es: un Estado autonómico que sufre fatiga de materiales, pero que conserva potencialidades de cogobernanza que deben aprovecharse para conseguir, como primera prioridad, que la desescalada sea tan eficiente como sea posible.

Al constatar cómo se desbordaba la ola de contagios, la reacción inicial de Pedro Sánchez fue la esperable y, aunque discutida, no fue cuestionada de entrada. Tampoco aquí hemos sido excepción. Cuando los Gobiernos se ven asediados por situaciones límite, como reacción instintiva, si pueden, tienden a la centralización. Pero al decretar el estado de alarma el presidente decidió asumir una autoridad única que podría haber desplegado de manera más cooperativa, en especial desde el momento en el que las prórrogas debían aprobarse en el Congreso de los Diputados. No se trataba solo de cuidar la mayoría parlamentaria que le investió y le permite gobernar, que también. Una de las claves del momento de excepcionalidad actual podría ser, por ejemplo, la exploración de las posibilidades que tienen las conferencias semanales que desde La Moncloa ha mantenido con los presidentes autonómicos. No tienen la pompa de las conferencias de presidentes, ideadas en tiempos de Zapatero y más bien estériles, pero ahora tal vez sí podrían ser útiles.

Al principio estas conferencias sobre la crisis sanitaria fueron tensas, prometedoras durante algunas semanas, pero al fin podrían acabar siendo banales. Porque al haber funcionado más bien como un trámite, donde se comunicaba lo anunciado un día antes en rueda de prensa o enviado por correo electrónico pocas horas antes a los presidentes respectivos, su función principal habría sido performatizar un liderazgo en solitario de Pedro Sánchez que difícilmente puede ejercer con la mayoría de riesgo de la que dispone en las Cortes. Diría que esta actitud, más presidencialista que comprometida con el Estado como en realidad es, ha facilitado una politización de la epidemia, que en algunos casos, en Madrid y Barcelona, ha llegado a ser maniaca. Dicha politización podría ser la cara positiva de una profundización democrática, claro está, pero al tratarse de un tema tan dramático y en un momento de convivencia parlamentaria tan degradada puede actuar como un factor brutal de polarización. Y ahora se paga carísima. Como sugería aquí mismo Víctor Lapuente, los países de Europa que peor parecen haber gestionado la crisis son los que sufren una mayor polarización.

Pero podría ser distinto. Las conferencias de presidentes, cuya lógica no es solo técnica sino esencialmente política, podrían madurar como el ámbito natural de la cogobernanza española: funcionar como un foro más o menos estable que, gracias al trabajo previo y sin perjuicios de partida, actúan como un espacio de federalismo práctico donde se comparten experiencias, se negocian planes de actuación y donde las comunidades establecen alianzas entre ellas porque allí constatan que tienen intereses compartidos. Sería una enseñanza útil de la crisis. Porque ahora por primera vez hemos comprobado de manera simultánea la virtualidad del modelo autonómico. Lo hemos visto de norte a sur y de este a oeste, atentos como estamos a la afectación territorial de la epidemia. No ha sido fruto de la ideología sino de la práctica. Lo han demostrado comunidades autónomas, pero el Gobierno central no ha reforzado el potencial de la subsidiariedad a la hora de idear y aplicar políticas públicas.

Parece como si durante la crisis aquel “federalismo inconsciente” español del que habló Francisco Caamaño en *Democracia federal* se esté haciendo consciente. Algunos líderes regionales han demostrado no solo alta eficiencia en su gestión de la crisis, como sería el caso de Alberto Núñez Feijóo; sino también determinación responsable, valdría para el vicepresidente Francisco Igea, o una convicción decidida en la apuesta por la innovación, como ha demostrado Ximo Puig. En el caso de la Generalitat Valenciana destacan decisiones que se han adoptado basadas en datos estudiados a través de inteligencia artificial y la semana pasada sabíamos que ha firmado un convenio con el CSIC y una empresa especializada en la gestión de agua para analizar aguas residuales con el objetivo de detectar la reaparición de un brote tan pronto como sea posible. Son acciones y mecanismos para dar respuesta a la complejidad del desafío planteado. Digámoslo con una fórmula de laboratorio político: si gracias a las conferencias de presidentes mejorase la gestión de las partes implicadas, se podría ir rehaciendo una lealtad territorial inexistente. Son indicios de la posibilidad de un desarrollo federalizador del Estado de las autonomías a través de mejores reglas e instrumentos.

Momento clave de dicho desarrollo lo fueron los pactos autonómicos suscritos en febrero de 1992 por el PSOE y el PP. Desde entonces el modelo autonómico, cuyo primer diseño pretendía dar respuesta a la naturaleza compuesta del Estado, se fue cerrando con la nivelación competencial entre comunidades y sin contar para ello con los partidos nacionalistas periféricos. Fue así como se precintó la asimetría constitucional consensuada en 1978, que era su matriz originaria, y en su lugar se dio carta de naturaleza a un proceso de uniformización del que ha quedado al margen el País Vasco en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución (cuya peripecia detalló José María Portillo en el clarificador *Entre tiros e historia*). Aunque esos pactos de 1992 afirmaban que el “principio de cooperación” era “consustancial con el buen funcionamiento del Estado autonómico”, la concreción de dicha voluntad no ha sido política sino técnica (a través de las conferencias sectoriales) y no se ha apostado por institucionalizar mecanismos de colaboración vertical u horizontal entre Administraciones (como estudió la profesora Enriqueta Expósito).

Dicha dinámica al fin centralista, que el Estatut de segunda generación trató de revertir a la brava y sin éxito, ha sido una de las causas determinantes de la fatiga de materiales a la que antes me refería. Y con la fatiga, el óxido de cada día. El modelo solo podrá rehabilitarse con lealtad territorial. ¿Puede restablecerse ahora, en plena crisis, explorando una cogobernanza no interpretada como cesión sino como eficiencia en beneficio del conjunto?

¿Decidiremos experimentar en este laboratorio cooperativo? Por ahora ya hemos aprendido que las comunidades autónomas, todas, no son meros órganos administrativos sino que ejercen un poder efectivo gracias a su propio sistema institucional y a su dinámica económica propia. Nunca como ahora habían existido condiciones tan propicias para avanzar en un desarrollo federalizador del Estado. ¿Se sabrá leer el momento en este clave?

---

Jordi Amat es filólogo y escritor.