

# EL MENTIDERO



## DE LA VILLA DE MADRID

Nº 905 | Sábado, 18 de Mayo de 2024

### Se comenta en los mentideros madrileños...

✚ **Constitución y nacionalismo**, Javier Barrycoa



### Constitución y nacionalismo

**Javier Barrycoa** (Posmodernia)  
Doctor en filosofía, profesor en la Universidad Abad Oliva (CEU), escritor

**T**ras un feliz noviazgo iniciado en 1978 entre los padres de la Constitución y los actores del nacionalismo, la relación pronto se agrió. Cuando algunos quisieron despertar del cuento de hadas protagonizado por nacionalistas aparentemente moderados, iniciado tras la muerte de Franco, ya era demasiado tarde. Pronto la fierecilla domada del nacionalismo, se tornó en la bruja del cuento y se quiso combatir con el marco constitucional que los españoles «nos habíamos dado» (o eso creían algunos ingenuos). Desde hace décadas, en la medida que el nacionalismo iba mostrando su verdadero rostro, primero se le quiso combatir con el consenso y dádivas. Al demostrarse lo insaciable de sus aspiraciones se le quiso frenar con leyes emanadas de la Constitución. Pero pocos son los que se han querido dar cuenta de que la Constitución no es el remedio, sino la causante de la enfermedad en nuestro cuerpo social. En una serie de artículos para *POSMODERNIA* queremos ofrecer un análisis detallado de por qué es imposible frenar el separatismo desde el «constitucionalismo». Una parte de esta argumentación fue expuesta en nuestra obra *La Constitución incumplida* (SND editores, 2018).

#### La Constitución de 1978: un proceso falsamente constituyente

Por mucho que los «demócratas de toda la vida» lo quieran negar, el nuevo Régimen constitucional, fruto de las elecciones a Cortes de 1977, estaba engarzado en la legislación franquista (el famoso «de la ley a la ley»). El constitucionalismo nacía esquizofrénico. Por un lado, nadie podía negar que la legitimidad constitucional venía del franquismo. Por otro lado, los padres de la criatura realizaron esfuerzos ímprobos para distanciarse y romper con el franquismo. Jurídica y políticamente la situación era (y es) kafkiana. La Constitución fue diseñado como un marco legal que debía disolver la estructura política –el franquismo– que le había dado la vida.

Como hemos podido comprobar, las leyes de memoria histórica, iniciadas por el gobierno Zapatero, perfectamente constitucionales, son el inicio de una nueva «transición». Como por arte de birlibirloque, se ha intentado transformar la fuente de legitimidad constitucional en la II República y no en el franquismo («de la ley a la ley», nuevamente). Esta «segunda transición» es necesaria para la izquierda porque, en el fondo, nunca hubo un proceso verdaderamente constituyente, sino un continuismo franquismo-democracia. Y eso la izquierda no lo ha podido perdonar. Grandes constitucionalistas como Pablo Lucas Verdú, reafirman que no existió susodicho «proceso constituyente», al menos formalmente o *ab initio* pues no se cumplieron todos los requisitos que determina la doctrina constituyente que se ha ido forjando desde el siglo XVIII. Estos requisitos serían los siguientes:

1. Un proceso constituyente se origina de manera legítima cuando no es impuesto por la fuerza, ni tutelaje ni imposición alguna.
2. Se han de convocar por parte de una autoridad legítima unas elecciones libres con carácter constituyente. Lo que se denomina comúnmente elecciones para Cortes Constituyentes.
3. La asamblea que surge, debe crear equipos que propongan esquemas de trabajo. Sobre esta base se inician debates sobre los esquemas propuestos.
4. Una vez fijado el nuevo texto constitucional, se sometería a referéndum del cuerpo electoral.
5. Si fuera aprobado, se proclamaría la Constitución. Anteriormente se deberían dejar claras las condiciones de aprobación en función de porcentajes de participación electoral.
6. Una vez aprobada la Constitución se debería convocar unas nuevas elecciones bajo una Ley electoral nueva, derivada de la las Cortes constituyentes.



En el proceso constituyente español, por un lado, es de todos sabido el tutelaje de EEUU y las fuerzas políticas europeas. Por otro lado, nunca hubo Cortes constituyentes. El Decreto del 15 de abril de 1977, convocó inequívocamente a unas elecciones para elegir Cortes ordinarias, por tanto carecían de mandato constituyente y «la Constitución que nos hemos dado» no sería legal. Los esfuerzos para «olvidar» este error del proceso constituyente, no impiden que será un argumento algún día cuando la izquierda decida romper el consenso de la transición (realidad que ya podemos dar por iniciada). Dejando de lado su «ilegalidad» formal, analicemos sucintamente los errores de la arquitectónica constitucional.

### **Parto prematuro, bebé imperfecto**

M<sup>a</sup> Teresa Gómez-Limón, en un interesante y sintético ensayo titulado *¿Existe una verdadera democracia real en España?* (2015), expone los defectos de nuestra Constitución. La acusa de ser un texto formalmente contradictorio: en algunas partes de su articulado es extremadamente explícito y en otras mantiene altos niveles de ambigüedad e imprecisión. Fruto de la premura nunca se recurrió a verdaderos técnicos constitucionalistas que pudieran aconsejar sobre los defectos y contradicciones que en un futuro podrían llevar al colapso. Sinteticemos los principales defectos o problemáticas que suscita nuestra Carta Magna:

1. En primer lugar, como ya hemos dicho, el defecto formal de su legitimidad al ser encargada por unas Cortes ordinarias y no Cortes constituyentes. Desaparecido el consenso político, la izquierda, con suficiente apoyo mediático y presión política, puede hacer dudar a muchos españoles de la «sacralidad» del texto que votaron sus padres.
2. Hubo falta de transparencia en las etapas iniciales del proceso constituyente. Desde el propio Estado se propició la desmovilización de las distintas formas de acción colectiva. Sólo tras la aprobación de la Constitución se pudieron consolidar nuevos partidos y sindicatos financiados por potencias extranjeras, internacionales políticas y servicios de inteligencia varios.

3. También, como señala Gómez-Limón: «Es un texto ambiguo, farragoso y, en ocasiones, oscuro e impreciso, fruto esencialmente de recoger precisiones y matices de procedencia distinta y de “contentar a todos”».
4. Y sigue: «Es, por ejemplo, desordenado y confuso el deslinde entre las competencias del Estado y el de las comunidades autónomas».
5. Es una Constitución, por un lado, con un articulado excesivamente extenso y, por otro, inacabado. Muchos de los títulos o artículos, recurren a la fórmula de un principio «que se desarrollará en posteriores leyes...». Ello crea una situación compleja pues esta referencia a futuras y posibles leyes orgánicas que han de «concretar» la Constitución, convierten al legislativo en un poder constituyente perpetuo.
6. El texto se inmiscuye en materias que no son de carácter constituyente y, por tanto, ha permitido aprobar posteriormente leyes intrusivas frente a la privacidad, la moral, las creencias y la libertad personal y social.
7. La Constitución comporta un blindaje excesivo de unos derechos frente a un débil anclaje de otros. Por ejemplo, quedan especialmente protegidas la libertad de prensa (un guiño a la izquierda), o se consagra el libre mercado (un guiño a la derecha). Por el contrario, otros derechos bonhomistas, como el de la vivienda digna, derecho a la cultura o derechos laborales, quedan recogidos simplemente como «principios rectores de la política social y económica», pero sin articulado.
8. La metodología impuesta para su elaboración fue la de la primacía del pragmatismo sobre los principios. Ello permitió imponer el consenso político como método alegar de fundamento legal. Pero el consenso es como una piedra filosofal que funciona... hasta que deja de funcionar.

### **La piedra filosofal del consenso y su ruptura**

La clave de la Transición reposaba sobre la palabra sagrada del «consenso». Este término, novedoso para los españoles de entonces, venía a significar que los agentes provenientes del franquismo que estaban gestando la transición tenían que sacrificar sus principios si querían sobrevivir y mantener sus prebendas. Los sectores antifranquistas más radicales debían abandonar el maximalismo y replegarse en el minimalismo propio del estándar de las izquierdas socialdemócratas europeas. El jefe de Estado nombrado por Franco sería respetado por los republicanos siempre y cuando su figura rompiera con el franquismo y se encargara de encauzar a los restos del antiguo régimen. Ese fue el pacto de una generación de líderes y dirigentes. Pero en política hay algo inevitable: el tiempo y las generaciones pasan.



Como hecho simbólico que marca el final de la Transición tal y como la conocimos fue la abdicación de Don Juan Carlos. El oscuro consenso pactado con él ya no es válido para su hijo. Y por muchos que queramos cerrar los ojos, todos intuimos que es así. El fracaso de un proceso constituyente se manifiesta cuando el texto constitucional pierde su sacralidad y es visto por la nueva generación dirigente como un mero papel que puede retocado ante cualquier voluntarismo político. Y este es el punto en el que estamos. La arquitectónica constitucional empieza a carecer de legitimidad para una parte importante de la población. Adolfo Suárez pronunció una famosa frase para sintetizar lo que pretendía: «Vamos a hacer normal lo que en la calle ya es normal». En realidad la sociedad tenía otro sentir muy diferente al de los pilotos de la Transición. Estos, violentando y manipulando conciencias a través de leyes e ingeniería social, alcanzaron una nueva «normalidad» social y la transmutación de los viejos valores.

Una parte muy importante de la sociedad no entendía los nuevos cambios, sino que simplemente los aceptaba tal y como venían. Y la mayor institución moral del momento, la Iglesia católica, no estuvo a la altura de los acontecimientos para orientar las conciencias. Quizá los españoles llevaban demasiado tiempo aceptando acríticamente cualquier norma o legislación derivada del

poder constituido. Los sucesivos gobiernos y legislaciones que partieron del nuevo marco constitucional del 78, se encontraron una sociedad sin anticuerpos ante los procesos revolucionarios que habían desconocido durante cuarenta años. Ésta se dejó deslumbrar por la emoción de los nuevos tiempos que se avecinaban y excitada con promesas abstractas de libertad, mientras que el ligeramente pequeño Estado franquista se iba convirtiendo en un macro Estado burocrático-democrático que ahogaba toda libertad concreta.

Este hecho de someterse «felizmente» al tiránico Estado quedó legitimado en base a la Transición (tránsito) que nos alejaba del demonizado anterior régimen. Pero el propio concepto de transición nos lleva a una especie de imaginario (especialmente en el pensamiento de izquierdas) de un «movimiento perpetuo» hacia la utopía. El horizonte utópico evidentemente es la República y no cualquiera. Ha de ser una República confederada que pase por la destrucción de la soberanía nacional, y su reconstitución pactada por las teóricas pre-existentes soberanías nacionalistas. Es evidente que en este sueño confluyen socialistas y nacionalistas. Y abundando en los deseos, su sueño sería que el actual constitucionalismo se haga el harakiri como en su momento lo hizo el franquismo. Sin excesos, sin rupturas, con la aceptación de una domeñada sociedad y todo bajo un marco jurídico constitucional, «de la ley a la ley», de la monarquía constitucional a la República (con)federal. Esta pirueta no podría ser siquiera soñada sin la connivencia de los nacionalistas.

En España la tradición constitucionalista apuntaba maneras desde su origen: la Constitución de 1812 fue elaborada en cuatro meses y la de la II República, los ponentes tardaron veinte días. En las otras tampoco se esmeraron mucho y el texto actualmente vigente fue redactado en tres meses. Un 6 de diciembre de 1978 se aprobaba la Constitución española. El autor de la misma, lógicamente, no fue el «pueblo español» sino unos pocos ponentes, cuya elección fue discutible.

### Los peculiares padres de la Constitución

Los llamados «padres de la Constitución», eran siete personajes que representaban a cinco partidos políticos. Tres de ellos, Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo eran de la Unión de Centro Democrático (UCD). Manuel Fraga Iribarne formaba parte de Alianza Popular (AP) mientras que Gregorio Peces-Barba pertenecía al PSOE. Además, Miquel Roca i Junyent procedía de CiU (y representaba a los nacionalistas en general) y, Jordi Solé Tura, del PSUC en representación del Partido Comunista de España (PCE). Ellos serían los encargados de elaborar el texto que luego se sometería a las cámaras. Tardaron menos de cien días, para unos fue mucho para otros demasiado poco. Esta premura sería una de las causas de que la Constitución tuviera tantas lagunas e incluso contradicciones.



Frente a otros procesos constituyentes, y en opinión de los expertos, hubiera sido mucho más correcto que el texto base hubiera sido elaborado por técnicos no políticos. Sin embargo, los ponentes eran inequívocamente representantes de diferentes y contradictorias tendencias políticas y se tenían que llegar a acuerdos a veces inexplicables desde la perspectiva de la ideología que decían defender. Se ha discutido también sobre el procedimiento de selección/discriminación del número de ponentes y, sobre todo, su representación proporcional. En todo proceso constituyente todos los grupos parlamentarios de las Cortes constituyentes deberían estar representados. En el proceso español no estuvieron presentes ni la minoría vasca ni el grupo mixto. He aquí una de las explicaciones de por qué el PNV se abstuvo en la votación final del proyecto constitucional y en Euskalherria, ganó el *No* sobre el *Sí*. Y este siempre ha servido de argumento para que el nacionalismo vasco reivindicara sus posturas más radicales.

El ambiente en el que se eligieron a los ponentes tampoco era el más favorable pues se estaban llevando a cabo iniciativas jurídicas muy delicadas que implicaban a sensibilidades que podían hacer temblar todo el proceso. Por ejemplo, se estaba gestando la Ley de Amnistía o la restauración de la Generalitat de Cataluña, o también se estaban preparando los denominados Pactos de La Moncloa, de octubre de 1977. En medio de toda esta agitación se tenía que decidir quién

representaría al «pueblo» y quien no. Todo ello explicaría por qué la aritmética parlamentaria, surgida de las elecciones del 15 de junio de 1977, no se vio reflejada en los ponentes de la Carta Magna. La composición de la plantilla de «padres fundadores» pudo haber sido tranquila y legítimamente otra muy diferente, pero el «consenso» de unos pocos se impuso sobre la realidad social una vez más. A este hecho, algunos críticos le llamaron la «patrimonialización» de la Constitución, como denunció en su momento el politólogo Josep María Colomer en su obra *La transición a la democracia. El modelo español*.

También, con el tiempo, han aparecido críticas sobre un proceso que unos llamaban «discreto» pero que ahora se reconoce como un acto político rodeado de «secretismo». Los trabajos de la Ponencia se desarrollaron, entre agosto y diciembre de 1977, en medio del más riguroso de los silencios por lo que correspondía al resultado de los debates. De hecho, el primer borrador de una parte la Constitución se hizo público a finales de noviembre de 1977. Pero ello fue debido no a un acto de «transparencia», sino a una filtración. Malas lenguas acusaron a Peces-Barba de dicha filtración, pero en su escrito *La elaboración de la Constitución de 1978*, se encargó de desmentirlo categóricamente. Con otras palabras, el proceso constituyente (ilegal como ya dijimos por partir de Cortes ordinarias) se realizó en un momento poco adecuado y con premuras que tendrían graves consecuencias.

### Conceptos claves con los que no se podía jugar

No deja de asustar cómo un texto redactado en pocos meses y discutido en poco tiempo por unas Cortes, puede llegar a determinar el futuro de una sociedad. Entre los temas fundamentales que sufrieron las tensiones del *consenso* estaba discutir sobre el sentido de la

*Nación*, las *naciones históricas* o el *principio de autodeterminación*. En aquellos momentos se intuía la importancia de ciertos términos, pero sólo ahora somos conscientes de cómo una redacción en un sentido u otro, en un texto constitucional, puede transformar o abocar al conflicto a toda una sociedad.

La referencia a «España» y a los territorios que la integran la encontramos en el artículo 2º que reza así: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las *nacionalidades* y *regiones* que la integran y la solidaridad entre todas ellas». El redactado generó un debate que implicaba directamente a los conceptos de nación, nacionalidad y región. Con ello se intentaba justificar si debía hacerse referencia o no, y en caso afirmativo cómo, a determinadas entidades territoriales. Era evidente que lo que subyacía era la discusión sobre el modelo de organización territorial del Estado y, por tanto, la estructura del propio Estado. Los senadores reales –respecto al uso del término *nación* o *nacionalidad*– se dividieron en dos posiciones muy distanciadas entre sí. Unos interpretaban ingenuamente –como ha demostrado la historia– que el significado de los términos *nación* y *nacionalidad* eran sinónimos y, por ende, nada peligroso. Otros avisaban que si se incorporaba en el texto constitucional el término *nacionalidad*, referido a una región o parte de la nación, suponía una fragante contradicción respecto a la definición de soberanía y, a la larga, un conflicto constitucional seguro. Otros senadores, deseaban tomar como punto de partida la clásica distinción entre la «nación política» y la «nación cultural» para justificar el simultáneo reconocimiento constitucional de una nación española y de distintas nacionalidades o regiones en su seno. Evidentemente pecaban de inocentes y eran incapaces de sospechar que les estaban proporcionando «artillería constitucional» a los nacionalistas.

Los sectores más conservadores plantearon en los debates la eliminación de la alusión, en el artículo 2º de la futura Constitución, a unas «*nacionalidades*» diferentes de la «nación española». Entre ellos se contaban Manuel Fraga, Licinio de la Fuente, Federico Silva, Francisco Cacharro o Gonzalo Fernández de la Mora. Un militar como Marcial Gamboa Sánchez-Barcáiztegui insistía en que debía suprimirse el término «*nacionalidades*» del artículo 2º. El argumento era que *nacionalidad* era una expresión ambigua y sin sustantividad propia, definida como cualidad de



pertenencia de cada individuo a una determinada nación. Reconocer las «nacionalidades» era como reconocer diferentes naciones y con ello diferentes fuentes de soberanía. Como buen militar, le asustaba que la inclusión del término *nacionalidades* acabara generando un riesgo real de «desintegración nacional». Con él se posicionó otro militar, Luis Díez-Alegría, argumentando que era un concepto incompatible con enunciado de una *nación* española única e indivisible, con el que se iniciaba el artículo.

Respecto a los intelectuales, decir que Julián Marías alegó que la ambigüedad del concepto daría lugar a graves conflictos por su posible uso político, que no cultural, dado que consideraba que *nacionalidad*: «se usa en el Derecho español y en el de los demás países, y en el internacional, en los tratados internacionales y en el uso común de la lengua en el sentido de que es el vínculo de pertenencia o la cualidad de conducción de alguien que pertenece a una nación». En cambio, en el texto constitucional se desprendía que era una «nación subordinada o subnación o parte de nación» (*Cortes Generales, Constitución de 1978, Trabajos Parlamentarios, t. III y IV*). Camilo José Cela propuso suprimir «nacionalidades» y «regiones», que consideraba «polémicas, no bien definidas y, por ende, confundidoras», y cambiarlas por la de «países» (Si hubiera prosperado esta sugerencia, quizá el lío en el que estaríamos ahora todavía sería mayor).

Torcuato Fernández-Miranda, más fino, pero a la larga dando argumentos a los nacionalistas, se acogió al principio de las nacionalidades de Mazzini y afirmó que «toda nación tiene derecho a organizarse en un Estado soberano e independiente». Por tanto –argumento que luego esgrimirían los nacionalistas vascos y catalanes– la idea de nacionalidad implicaba soberanía. Además objetaba que si en la Constitución se hablara de *nacionalidades* y *regiones*, provocaría, a buen seguro, agravios comparativos e interminables discusiones. Luis Díez-Alegría avistaba peligros secesionistas y afirmaba que «va contra la corriente de la historia y no parece tener sentido en un mundo que camina lenta, penosa y difícilmente hacia integraciones nacionales cada vez más amplias». Pero todas las advertencias fueron inútiles.



### **Cuando el centro-derecha de la UCD cedió ante las «nacionalidades»**

Paradójicamente fue uno de los más conocidos falangistas reciclado en centrista, Landelino Lavilla, quien apostó por incluir –con ciertas observaciones– el término *nacionalidades*. En su intervención ante la comisión constitucional del Congreso de los Diputados de 9 de mayo de 1978, declaró: «[...] la utilización del término nacionalidades [...] desde el punto de vista del Gobierno y de la responsabilidad que supone en una visión dinámica de la historia y de la política solo es aceptable como expresión de identidades históricas y culturales que, para hacer auténticamente viable la organización racional del Estado, han de ser reconocidas y respetadas incluso en la propia dimensión política que les corresponde, en la fecunda y superior unidad de España». Este exmiembro del búnker franquista no hablaba por sí mismo, sino que exponía la línea oficialista que había adoptado la UCD. Así se demostró con las intervenciones, en el mismo sentido, de los centristas Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón y Rafael Arias-Salgado y por el senador Luis González Seara, abogando por disociar el concepto «nacionalidades» de «nación» o de «Estado».

Los representantes del partido gubernamental, la UCD, como provenían en su mayoría de la estructura de poder franquista y de sus más distinguidas familias, tranquilizaron a los sectores más conservadores que defendían a ultranza la «unidad nacional». La insistencia de los hombres de la UCD de que hablar de *nacionalidades* era una mera distinción semántica sin implicaciones políticas, acabó siendo aceptada por los más reaccionarios. Esta cesión, dolorosa para muchos de ellos, era necesaria para llegar al «consenso» con la izquierda y salvaguardar las «esencias» del viejo Régimen. Los representantes de la UCD, en ese momento los líderes visibles del proceso constituyente, no dejaban de afirmar que la inclusión del término *nacionalidades* –concebidas en base a criterios histórico/culturales– permitía *constitucionalizar* a la «nación española» como soberana, indivisible y titular de su autodeterminación. El colmo de la falta de intuición,

ceguera o inocencia, era que los sectores centristas estaban más que convencidos que con esta cesión «semántica» en el texto constitucional tendrían contentos y satisfechos *ab aeternum* a los nacionalistas. O bien los nacionalistas les supieron engañar muy bien, o simplemente fueron incapaces de percibir que estaban pergeñando una Constitución «nacionalista».

Con los años y la distancia, sorprende que furibundos franquistas, reciclados en pocos meses en centristas de la UCD, como Lavilla, caracterizaran el modelo de vertebración territorial en base a regiones y *nacionalidades* como una opción por un «Estado inteligente», que implicaría: «rechazar como término de opción un Estado torpemente fundado en excesos centralistas [o] temerariamente inspirado en principios disgregadores». Una anécdota sorprendente es la siguiente. En pleno debate sobre la «nación» y las «nacionalidades», Luis Sánchez Agesta, viejo franquista y senador de designación real, presentaría una enmienda al artículo 2º en la que proponía que se reconociera la nación «española». Hasta ese momento nadie había caído que en el texto constitucional se hablaba de *nación*, pero no de *nación española*.

Años más tarde, Fernando Garrido Falla, en su artículo *La elaboración de la Constitución española: recuerdos personales*, reflexionaba: «Por lo que se refiere al Artículo 1º. 2, quizás lo más importante haya sido la introducción de la palabra “española”, que elimina el peligro de cualquier interpretación del texto tendente a fraccionar la soberanía en los distintos pueblos de España. En cambio, bien se observa que la diferencia con el actual Artículo 2º consiste curiosamente en afirmar simultáneamente cada uno de los dos principios antagónicos que en el mismo se contienen: por una parte, la “unidad del Estado” se refuerza con la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, por otra, se consagra definitivamente el novedoso término “nacionalidades”, con un sentido totalmente distinto del hasta entonces utilizado en el Derecho Civil (pertenencia de un individuo a una determinada nación) y que para muchos significó la posibilidad constitucional de concebir a España (o, si se prefiere, al Estado español) como una *nación de naciones*».



Los posicionamientos de la UCD se alejaban del viejo Régimen y eran felizmente compartidos por representantes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como Gregorio Peces-Barba o José María Benegas y del nacionalismo catalán, como Miquel Roca, encantados de que se diferenciara los conceptos de «nación-Estado» y «naciones sin Estado» o «nacionalidades», asumiendo la posibilidad de su coexistencia. Otra de las curiosidades de esas discusiones fue que los senadores reales Martín de Riquer, Mauricio Serrahima y José María Socías, integrados en el Grupo Parlamentario de *Entesa dels Catalans*, no intervinieron en los debates para defender el término *nacionalidad*. Quizá ello se debió a que eran hombres conservadores y les asustó el entusiasmo con que los socialistas defendían esas propuestas.

La postura de la UCD, senadores reales, socialistas y catalanistas moderados, quedaron «centradas» gracias a propuestas más extremistas que alarmaban a los sectores más conservadores. Por ejemplo, durante el proceso constituyente, algunos sectores más radicales, liderados por el senador catalán Lluís Maria Xirinacs proponían una Constitución federal, donde se reconociera el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Esta postura no sólo tropezó con el enfrentamiento de los sectores más cercanos al franquismo, sino también de los socialistas y los catalanistas conservadores. Como describe Jaime Pastor en su curiosa obra *Los nacionalismos, el Estado español y la izquierda*, el que fuera diputado de Euskadiko Eskerra, Francisco Letamendía, planteó una enmienda al Título VIII, y al artículo 149, para que cualquier «pueblo del Estado» constituido «previamente en territorio autónomo» pudiera ejercer el principio de autodeterminación si tenía «voluntad» de hacerlo.

Paradojas de la historia, ninguna de sendas propuestas prosperaron, al carecer de apoyos entre las izquierdas –especialmente un domesticado PSOE– que, años antes, se habían manifestado a favor del reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado. El *consenso* de las fuerzas democráticas estaba funcionando a la perfección. Todos los que sacrificaban algo era porque ganaban

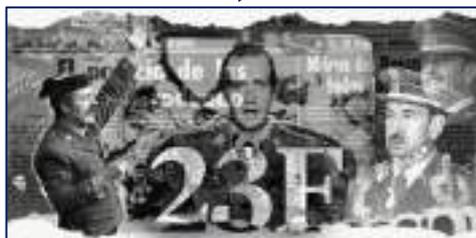
algo. Sin embargo el caballo de Troya en la Constitución fue la susodicha palabra: «nacionalidades». En la Última Reforma del Estatuto de Cataluña, liderada por Pascual Maragall, se consiguió introducir en el preámbulo el siguiente texto: «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

El que no quiera verlo que no mire. Pero la Constitución ha salvaguardado el nacionalismo (otra cosa muy diferente es el reconocimiento de la diversidad) y, por tanto, el nacionalismo tiene donde agarrarse para defenderse y justificarse «constitucionalmente».

Tomás-Ramón Fernández Rodríguez en un documento de trabajo titulado *La España de las Autonomías*, de 2013, da a entender que la Constitución del 78 es la causa directa de la actual crisis territorial provocada por el Estado de las Autonomías, entre otras cosas por «no haber diseñado en la Norma Fundamental un modelo territorial de Estado ni haber designado nominatim las entidades subestatales que habrían de componerlo, como hizo sin ir más lejos la Constitución italiana de 1948, inspirándose, por cierto, en nuestra Constitución republicana de 1931». El Título VIII de la Constitución (De la Organización Territorial del Estado) confió el desarrollo territorial al eventual ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por el artículo 2 («El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado»).

### **El inicio a la carrera de los reinos de Taifas o el «café para todos»**

Por una serie de cuestiones vinculadas a teóricos «derechos históricos» (simplemente las autonomías que existían durante la II República) y en el fondo al acompañamiento de un premio por la «resistencia antifranquista», Cataluña y Vascongadas, junto a una desganada Galicia, fueron las primeras en tener sus respectivos Estatutos de Autonomía. En estas llegó el famoso 23-F. El Golpe de Estado trajo una inesperada «segunda transición» y con ella se despertó el apetito autonómico por parte del resto de regiones. Incluso las que nunca habían querido hablar de Autonomía, solicitaban un Estatuto como si en ello les fuera la vida. La UCD y el PSOE, desbordados, crearon una Comisión de expertos con la intención de ordenar el acelerado curso de los acontecimientos, ya que lo que se avecinaba era una nueva estructuración territorial del Estado. Entre los miembros de la Comisión estaban Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, Cosculluela Montaner, Muñoz Machado, Sosa Wagner, de la Quadra Salcedo y Sánchez Morón, que emitieron su informe el 19 de mayo de 1981.



Por aquellas fechas los diferentes nuevos Estatutos, incluso de regiones recién inventadas, ya se estaban elaborando muy aceleradamente o se encontraban en el proceso de tramitación parlamentaria. Eran significativos los casos de Cantabria (la vieja provincia de Santander) y La Rioja, dos pequeñas provincias pertenecientes históricamente a Castilla la Vieja. Dado el tono literal del artículo 143.1 de la Constitución, había serias razones para dudar de su «derecho histórico» a constituirse en Comunidades Autónomas. Sin embargo, el pistoletazo de salida ya se había dado y los redactores de sus respectivos estatutos pisaron el acelerador para tramitar sus textos antes de que la Comisión de Expertos referida acabara su informe. La razón era relativamente sencilla para el caso de Cantabria y la Rioja: la tardanza en tramitarse un Estatuto castellano lo veían como un peligro ante una hipotética demanda territorial expansionista de Vascongadas. Por otro lado, Castilla-La Mancha no quería ser absorbida por Castilla la Vieja; ni Extremadura por ésta o por Andalucía. Por supuesto, Valencia temía a Cataluña; y así podríamos seguir. Con estas iniciativas, propias de las élites locales de las regiones y encauzadas por los partidos ya dominantes, se había proclamado de facto el famoso «café para todos». No habría tres territorios autónomos, como algunos ingenuos pensaron, sino que todos quisieron jugar a ser Taifa.

La Comisión encargada de refrenar los deseos autonómicos, se vio desbordada por la generalización del fenómeno estatutario autonómico. Aceptó el desmesurado número de peticiones bajo el argumento de que «no es saludable para la organización del Estado el mantenimiento por mucho tiempo de una doble y contradictoria faz, de manera que sus estructuras respondan a la vez a los principios de la centralización más severa y de la descentralización más profunda. Si ello se permitiera, el Estado, como totalidad organizativa, tendría que ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio concreto, funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades. En esas condiciones, sería muy difícil, si no imposible, que la máquina administrativa, quienquiera que sea el que la maneje, consiga asegurar un nivel mínimo de operatividad social» (citado Informe, apartado II.1). La Comisión era incapaz de prever que lo que advertía como un peligro, sería lo que se instalaría constitucionalmente. La clave para implementar este nuevo sistema de organización territorial, estuvo en el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Hubo un momento crítico en el que el mapa de las autonomías podía haber cambiado completamente. No se trataba de Cataluña ni siquiera de Vascongadas y mucho menos de Galicia. Quién iba a determinar el «café para todos», paradójicamente fue la posición de Andalucía. Las fuerzas políticas de esta comunidad –dominadas por el incipiente socialismo– decidieron tener un Estatuto al mismo nivel de autogestión que Cataluña o Vascongadas. No se conformaban con ser una Autonomía de segunda. En su origen, el modelo autonómico era asimétrico. Cataluña, Galicia y Vascongadas serían regiones con alto grado de autonomía y el resto debía ser un simulacro. Como hemos señalado, la aspiración territorial del nacionalismo vasco llevó a Adolfo Suárez impulsar las autonomías uniprovinciales de Cantabria y La Rioja, pero eso debía ser un mal menor. Pero cuando Andalucía propuso un grado de autonomía equivalente al de Cataluña, el resto de regiones se sumaron al carro. Daba igual que no tuvieran capacidad ni recursos para desarrollar esa autonomía. El proceso de generalización autonómica culminó en febrero de 1983. Ninguna provincia quedó al margen del mapa autonómico y la cifra de comunidades se situó en 17 (15 peninsulares más los dos archipiélagos de Baleares y Canarias, a las que hay que sumar además las dos «ciudades autónomas» de Ceuta y Melilla). ¿Dónde quedaba el sueño de una España con tres autonomías «históricas»?



### **Cinco claves para entender la problemática**

Muchos autores y expertos pronosticaron que el éxito de la Constitución de 1978 dependería de cómo se desarrollara su Título VIII, Sobre la Organización Territorial del Estado. José Joaquín Fernández Alles, profesor de la Universidad de Cádiz, propone cinco claves para entender el actual problema del Estado de las Autonomías:

1.- La inseguridad jurídico-política derivada de un modelo constitucional «inacabado». En la Constitución del 78 se contemplan dos formas contradictorias de entender las autonomías y que nos llevan a la actual confusión legislativa. Por un lado, el artículo 150 da a entender que el traspaso de competencias puede ser ilimitado, con un cierto control del Estado. Por otro, el artículo 143 de la misma Constitución limita el desarrollo de las autonomías y correctamente interpretado podría llevar a establecer un techo competencial bien definido. Pero este artículo nunca ha sido desarrollado y ello ahoga la ilusión de los constitucionalistas por frenar los desmanes autonómicos. Por el contrario, el artículo 150 sí ha sido desarrollado y, según los nacionalistas, admitiría indefinidos traspasos competenciales pudiendo llegar a absorber prácticamente casi todas las competencias del Estado, excepto las blindadas explícitamente por la propia Constitución. Luis Cosculluela, en su artículo *Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos*, afirma respecto a la Constitución que «... el problema pendiente es el de determinar hasta donde es jurídicamente posible y políticamente conveniente utilizar el artículo 150.2».

En la década de los noventa del siglo XX hubo un pacto entre constitucionalistas y nacionalistas para no reformar los Estatutos, a cambio de que la ley reguladora de transferencias fuera del acomodo de las autonomías. Era una forma de no abrir el melón autonómico nuevamente, y sólo conceder nuevas competencias si era necesario para pagar favores debidos en la estabilidad parlamentaria. Fue la época gloriosa en la que los nacionalistas podían conseguir de los gobiernos centrales prácticamente lo que querían. Los altos tecnócratas ya sabían en el lío que estaban metidos y que el Estado podía autodemolirse, por eso había que estabilizar la descentralización. Pero desde ciertas autonomías, como la catalana, se decidió que las transferencias se conseguirían a la sombra constitucional del art. 148.2. que reza lietramente: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». Por tanto, si se reformaban los estatutos, y según en el sentido en que se hiciera, ello acabaría forzando a una reforma constitucional. Y esta fue la intención del socialista y Presidente de la Generalitat Pascual Maragall, cuando promovió la reforma del Estatuto catalán. El consenso se estaba rompiendo.

2.- La falta de convicción política ante la reforma de las Administraciones Públicas. La reforma de las Administraciones Públicas debería regirse o bien por principios políticos o bien por una mera exigencia de racionalidad económica. La Administración Pública ya de por sí tiene habitualmente numerosos problemas que exigen mecanismos de reforma, reconducción y ajustes. En el Estado de las autonomías estos se han multiplicado por 17, empezando por el solapamiento de funciones. Por resumir, los expertos discuten si son las reformas estatutarias el medio a través del cual se reforman las Administraciones Públicas, o es al revés: la Reforma administrativa es la excusa perfecta para abordar, con criterios de racionalidad, la conflictiva cuestión autonómica. Ya en época de Fraga Iribarne las cosas no estaban claras, y nadie se ponía de acuerdo en cuáles eran las materias excluidas y las materias conexas en la ley orgánica del art. 150.2 de la Carta Magna; ni cuáles debían ser los controles de los artículos 150.2 y 153 de la Constitución.



Con otras palabras, el terreno competencial estaba, y aún sigue, enfangado. Durante décadas se recurrió para resolverlo al pragmatismo y a los equilibrios políticos. Cuando los gobiernos centrales necesitaban del apoyo parlamentario de los nacionalistas, estos conseguían nuevas competencias. No hubo más criterio legal que la necesidad de mantener gobiernos y aprobar presupuestos. Pero ahora ya estamos al borde del colapso administrativo por su complejidad, solapamientos y costes.

Ante ello, surgen dos opciones. Por un lado, José Joaquín Fernández Alles señala que tenemos: «El exceso de conferencias sectoriales interadministrativas, la falta de transparencia en la actuación administrativa, los altos costes de su funcionamiento, la grave descoordinación entre las Administraciones Públicas a la hora de ejecutar las competencias políticas y las carencias relativas al control exigido por el art.103.1 de la CE, exigen la pronta reforma de un sistema ineficiente». Por otro lado, están los que ven posibles reformas como un «peligro» de recentralización y no desean ver desmontada su Taifa.

3.- La disfuncionalidad de un Senado. Quien más, quien menos, todo el mundo es consciente de que la figura del Senado se ha transformado en un cementerio de elefantes o el lugar apropiado para el pago por los servicios prestados. Fuerzas políticas autonomistas han visto en la reforma de esta institución uno de los medios para culminar el Estado de las autonomías. Sin embargo, la propuesta no es fácil de llevar a cabo pues supone varios requisitos que, a su vez, exigen recuperar el famoso consenso, algo prácticamente imposible en estos momentos. La reforma del Senado impone un cambio en la relación entre los sujetos representantes y representados, y la realización de un modelo híbrido o mixto que sólo tiene tres alternativas.

Estas son desarrolladas por el profesor José Joaquín Fernández sobre el criterio de una mayor representación territorial reclamada por las Comunidades autónomas: «1) la decisión constitucionalizada con designación de los senadores por sufragio universal y directo, 2) la designación por el Parlamento autonómico o por el órgano ejecutivo de la Comunidad o 3) la atribución de esa decisión al Estatuto respectivo». Otros temas a debatir serían: reconsiderar la ubicación de la sede del Senado en otra ciudad de España que no fuera la capital; asignar funciones autonómicas a la nueva institución –con todos los conflictos de solapamiento institucional que puede producir–; replantear incluso el papel de los parlamentos autonómicos o la posibilidad –hasta ahora inimaginable– que ciertos entes administrativos alcancen una independencia en el ejercicio de sus funciones respecto al Poder Ejecutivo o al Parlamento. De momento, es inimaginable que ninguna fuerza política quiera emprender este arduo y espinoso camino.

4.- La incertidumbre e inseguridad jurídicas causadas por las nuevas reivindicaciones autonómicas y la reforma del sistema financiero público. Los regímenes financieros forales, reconocidos por la Disposición Adicional 10 de la Carta Magna, han sido enjuiciados como una de las pocas aportaciones originales españolas al Derecho Público Europeo. Contra lo que se suele creer, no sólo las Provincias vascas y la Comunidad Autónoma de Navarra gozan de particularidades en el régimen fiscal y financiero. Según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 39/88, salen del régimen general las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la Comunidad Autónoma de Canarias, los municipios de Valencia, Madrid, Barcelona y los municipios de las áreas metropolitanas de estas dos últimas capitales. Las excepciones, como vemos, son muy amplias. A ello se ha de sumar el particularismo financiero creado con la transferencia de unos tramos de participación de las Comunidades Autónomas, en los ingresos territoriales del IRPF. Por ello, algunas Comunidades Autónomas han denunciado la inconstitucionalidad del nuevo sistema de financiación autonómica. El argumento es evidente: es contrario a los principios de igualdad y solidaridad.



Lo que ha sido denominado como sistema de financiación de corresponsabilidad fiscal puede convertirse en una nueva espada de doble filo que pueda mitigar o recrudecer aún más el clima político del proceso autonómico. Por una parte, las concesiones a ciertas autonomías a cambio de apoyos políticos han permitido gobiernos relativamente estables. Por otra, este es un tema que puede abrir aún más la brecha entre los que ven satisfechos sus derechos históricos o los que interpretan que son sometidos a agravios comparativos.

5.- La posible reforma del régimen electoral. Algunos autores, como Ferrando Badía, en su artículo Los partidos políticos y el Estado autonómico, ven el actual régimen de partidos como el auténtico enemigo del desarrollo de un sistema territorial adecuado para España: «El sistema de partidos centralistas españoles, con una estructura interna bastante rígida y apoyada en un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, es el peor enemigo... de los intereses de cada comunidad local». Por ello, para los más puristas constitucionalistas, que interpretan que la Constitución debe alcanzar un óptimo desarrollo del marco autonómico, ello implicaría también la reforma de la Ley electoral. El argumento es evidente, señala José Joaquín Fernández Alles: «La propia reforma en la territorialidad del Senado, como ámbito de participación de las comunidades autónomas, depende del sistema de partidos. Hasta tal punto, que es dudosa la trascendencia real de la reforma del modelo representativo de la Cámara Alta si al final queda neutralizada por la traducción parlamentaria del sistema de partidos políticos». Pero establecer una nueva Ley electoral es una caja de Pandora que a nadie -instalado ya en el sistema- le interesa abrir.

Tras esta exposición, puede concluirse que la cuestión autonómica es mucho más compleja que llegar a unos meros pactos entre dos o tres partidos. La (mala) arquitectónica constitucional conlleva que una vez se mueve una pieza, casi todo el edificio debe reajustarse. De ahí que, a diferencia de otros países, en España se tenga la sensación de que políticamente nada es estable y

todo en cualquier momento puede transmutarse o derruirse. El Estado de las Autonomías plantea estos cinco problemas interrelacionados entre sí que hemos expuesto y que nos demuestran su difícil solución. Ahondando más en el tema, y para comprender su gravedad, expondremos qué originó la actual situación.

Tras los pactos de investidura de Pedro Sánchez con todas las fuerzas nacionalistas, se ha evidenciado la frágil situación del marco constitucional que es incapaz de autodefenderse de una agresión contra sus propias entrañas. El PNV ha conseguido que el gobierno de España reconozca a Vascongadas como una «nación». Pero ello sólo es posible, como vimos en la primera parte de esta serie de artículos, porque la Constitución reconoce a las «nacionalidades» que componen España. Junts y ERC han logrado arrebatarle la condonación de la deuda autonómica de Cataluña, provocada por los despilfarros. Ello agravia al resto de autonomías, rompe el principio de solidaridad y demuestra que no hay mecanismo legales para impedir estas tropelías. La Amnistía política es posible cuando el gobierno deja de creer en el Artículo 2 de la Constitución: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Por cierto, un artículo absurdamente contradictorio como ya dijimos. Ahora la cuestión es saber si los avances nacionalistas se pueden revertir en el marco de la Constitución que los ampara.

### **El constitucionalismo autonómico y el punto de no retorno**

Intentaremos resolver algunas de las preguntas y peticiones que realizan muchos ciudadanos, muchas veces de forma ingenua.

1.- ¿Es posible recuperar competencias cedidas por parte del Estado? La respuesta es que No. Los Estatutos de Autonomía son Leyes orgánicas desarrolladas, por tanto parte esencial de la Constitución. Cuando el Estado ha permitido transferencias de competencias y ha otorgado la posibilidad de su desarrollo normativo en los respectivos estatutos de autonomía, la recuperación de las mismas es prácticamente imposible a menos que sea anticonstitucionalmente por la fuerza o porque la propia comunidad lo solicite. En estos momentos todo intento de recuperación de competencias en las comunidades dominadas por el nacionalismo (y otras, no seamos ingenuos) generaría una reacción contra el Estado, fortaleciendo las fuerzas centrífugas en vez de debilitarlas.



2.- ¿Qué dice realmente el artículo 155? Básicamente no dice nada respecto a las competencias. Literalmente en sus dos artículos dice así: «1) Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2) Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». En ningún momento plantea un retorno de competencias. Como mucho se puede desprender que el Estado intervendrá –dando instrucciones– en las competencias autonómicas, pero a través de las «autoridades autonómicas».

3.- Deslegitimación del Estado nacional. El Estado nacional, a pesar del complejísimo sistema de 17 sistemas estatutarios con aplicaciones reglamentarias de competencias, procedimientos homogeneizadores de coordinación y cooperación multilateral, debería garantizar los derechos de los ciudadanos (educación, acción social, ordenación del territorio, suelo y urbanismo, pero también política económica y financiera, hidrológica o de infraestructuras...), cualquiera que sea el territorio en que residan. Con un ejemplo claro: que tu tarjeta sanitaria fuera válida en todo el territorio nacional. Este requerimiento tan elemental para que subsista la legitimación

de un Estado nacional actualmente es una quimera y su incumplimiento deslegitima al propio Estado y la Constitución que le da forma jurídica.

4.- ¿Punto de no retorno? España, como Estado, tiene administrativamente el mayor nivel de descentralización comparado con cualquier país de la Unión Europea. Debido a la permanente y democrática «deslealtad» nacionalista, y los perpetuos conflictos que genera, puede llevar a la desarticulación del Estado. En estos momentos el nivel de descentralización ha traspasado los límites de todos los Estados de nuestro entorno. Mientras que países como Italia han iniciado un proceso de recentralización y optimización territorial, al igual que Alemania o Francia, en España seguimos el camino inverso. Incluso la Confederación Helvética recentralizó el sistema educativo para evitar movimientos centrifugos. Por otra parte, el peso del gasto de las Comunidades autónomas es más grande que el del Estado. Según datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) del Ministerio de Hacienda, en 1985 el gasto público del Estado (excluyendo el gasto de la Seguridad Social, un 38%) era el 41% del gasto total frente al 10% de las Comunidades Autónomas. Mientras, las administraciones locales se adjudicaban el 11% del total. En 2010 –sólo 15 años después– la distribución del gasto público del Estado era un 20% (excluyendo la Seguridad Social, el 32%) para la Administración central. Las Autonomías habían absorbido un 35% y las corporaciones locales un 13%. Actualmente, el presupuesto autonómico representa más de un 50% de los presupuestos del Estado. No es temerario afirmar que esta dinámica tiene visos de ser irreversible.

5.- La huida hacia delante del confederalismo. Los pactos de investidura de Pedro Sánchez, consagran los esfuerzos de la izquierda por preparar la «tercera transición» (la «segunda» fue la acontecida tras el golpe de estado del 23-F). La izquierda propone una reforma constitucional que, a modo de varita mágica, solucionaría todos los problemas de «desencaje» con las autonomías nacionalistas. Se trata de la propuesta «federal». Aunque cuando hablan de federalismo en el fondo quieren referirse a «confederalismo» (esto es un sistema que puede «desconfederarse» en cualquier momento a iniciativa de cualquiera de las partes o «nacionalidades» que compondrían el Estado). Los expertos en Estados federales, como Alemania, saben que todo Estado federal funciona con mecanismos de equilibrio, frenos y contrapesos. Sin embargo, nadie es capaz de imaginar actualmente en qué consistirían esos contrapesos si se reformara la Constitución española. Algunos ingenuos piensan que una reforma federalista de la Carta Magna solo consistiría en cambiar uno o dos artículos, pero son incapaces de augurar las profundas transformaciones y conflictos jurídico-administrativos que se desatarían, partiendo de la actual situación.

6.- Las autonomías son centralistas. La descentralización ha llegado hasta las autonomías, pero no se ha extendido a las administraciones locales. Ello ha provocado que el Estado descentralizado se haya convertido en una suma de pequeños estados (autonómicos) centralizados. Esta situación inevitablemente conlleva vicios y perversiones autocráticas si no hay mecanismos potentes de contrapeso y si la independencia de poderes no existe. Por esos en el ámbito autonómico se han replicado los fenómenos de centralismos de nuevo cuño, caciquismo y nepotismo, corrupción y despilfarro de recursos financieros. Por ende, se pone en peligro la escasa autonomía de la que gozaban las corporaciones municipales.

7.- El último intento de cerrar el grifo. En 2012, el gobierno, a instancias europeas, promulgaba una ley de contención del gasto público. En ella estaba ingenuamente depositada la esperanza de frenar el gasto autonómico. Se trata de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Según la Constitución, la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya coordinación está atribuida al Estado (art. 149.1.13). Numerosas sentencias constitucionales avalan la doctrina de que depende



del Gobierno central la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria. Igualmente, se deduce de esta doctrina que las decisiones sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas han de adaptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema. Pero estos principios son obviados por algunas autonomías y los conatos de desacato y desobediencia a la Ley de control presupuestario, son constantes.

La última reforma constitucional atendió al art. 135, para ajustar el texto a las exigencias europeas. La Unión europea exige un déficit estructural máximo del 3% y un endeudamiento público máximo del 60% respecto al PIB. En estos momentos, tras la última gran crisis iniciada en 2007, el Estado ha superado el 100% de deuda respecto al PIB. Si el propio Estado no puede ajustarse a la Ley, ¿cómo podremos frenar esta sangría económica? Para parchear este desastre presupuestario el Estado creó el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) a fin de lavar la cara de las autonomías ante Europa. El FLA ha camuflado despilfarros como los de Cataluña y, tras los actuales pactos de investidura, los nacionalistas han conseguido quitas de la deuda autonómica en perjuicio de las comunidades más austeras.

### **El coste real de las autonomías**

Puesta en marcha la Ley de contención presupuestaria, se han visto todas las dificultades para que se aplique eficazmente. La excusa, para muchos analistas, es la crisis económica que ha obligado a un endeudamiento excepcional para mantener el Estado de Bienestar y evitar un rescate económico a gran escala. En realidad, cualquier experto sabe que no estamos ante una crisis coyuntural sino estructural y de largo alcance en el tiempo. Conviene acercarnos a conocer el coste real de las autonomías y poder establecer ratios objetivamente comparativas. Sólo así conoceremos la magnitud del problema al que nos enfrentamos.



En 2003 las autonomías presupuestaron y gastaron 111.543 millones de euros. En 2009, tan solo seis años después, se había producido un aumento del 69%, alcanzando la nada desdeñable cifra de 188.631 millones de euros. Durante ese tiempo, el coste de la vida –el IPC acumulado– se había encarecido un 17,1%. Por tanto, no hay ninguna proporcionalidad entre el aumento del coste de la vida y el del endeudamiento autonómico. Lo que ha estado ocurriendo es que las autonomías han ido creando lo que podríamos denominar su propia «burbuja administrativa» (el exceso de gastos en relación a los ingresos). Al albur del tirón económico de décadas anteriores, nadie reparó en controles de gasto, previsiones y otros elementos esenciales para un presupuesto público. En 2009 se alcanzó un nuevo récord de gasto autonómico, cuando se llevaban dos años de crisis y la «burbuja administrativa» estalló.

En 2012, y puestos en marcha los recortes presupuestarios, las autonomías absorbieron 169.819 millones de euros del presupuesto del Estado, casi 7.600 millones más que el año anterior. Este aumento fue paralelo al hecho de que se ahorraron costes anulando, por ejemplo, la paga extra de navidad a los trabajadores públicos (no sólo a los funcionarios). Solamente unas pocas comunidades lograron ciertamente reducir gastos, pero en el cómputo global de nada sirvió, pues muchas rompieron los límites. Parte de la superación de los límites del gasto, se debe a que las autonomías tenían obligación de hacer frente –por Ley– a los proveedores del año anterior. El Gobierno del Partido Popular había puesto en marcha el Plan de Pago a Proveedores y para ello tuvo que dotar de 18.600 millones de euros a las autonomías, pues estas carecían de recursos y no habían previsto la caída de ingresos. Paradójicamente, el gobierno liberal del Partido Popular tuvo que aplicar de forma encubierta los principios de doctrina keynesiana (el gasto público como impulsor de la economía). Como siempre, algunas autonomías desviaron parte de estos fondos para otros gastos distintos de aquellos a los que estaban destinados, tales como impulsar culturalmente el nacionalismo, pero el gobierno hizo la vista gorda.

Estos datos, son un pequeño botón de muestra de las cifras en las que nos movemos. Aunque el vértigo entra con nuevas cifras. Entre 2010 y 2012, en tres años, y antes de la Ley de contención presupuestaria, las Comunidades autónomas habían consumido 509.429 millones de euros. Ello supone aproximadamente la mitad del PIB español. Este dato en sí mismo no tiene valor si no se

relaciona con la proporcionalidad de competencias que poseen las Autonomías. Como dato, en ese trienio, el coste autonómico para cada español, de media, es de 3.756 euros por año. La mitad de ese monto es para costear la Sanidad y la Educación. El resto se diluye en un entramado de competencias y burocracia casi siempre difícil de objetivar. Incluso algunos conceptos se solapan con competencias que posee el Estado y están duplicadas.

Si comparamos el gasto autonómico por persona y comunidad, nos salen los siguientes datos. Las Comunidades Autónomas más caras son Navarra, País Vasco y Cataluña. Paradójicamente, la más «barata» es Madrid. Por ejemplo, la administración autonómica de Cataluña, le cuesta a cada catalán una media de 12.300 euros (y eso que el número de trabajadores públicos en proporción es menor). En el País Vasco la cifra se eleva hasta los 14.000 euros. Y en Navarra se superó en 18.500 euros por hogar y año. En Madrid, la administración autonómica de la Comunidad no llega a 9.000 euros. Claro que estos datos habría que ponerlos en relación con los servicios prestados. Las tres comunidades más caras, por ejemplo, tienen policías autonómicas. En las comunidades autónomas, de los 188.631 millones de euros de gasto en 2009 se pasó a los 162.230 millones en 2011. Pero esta caída no se debió a contención del gasto sino al impago a proveedores. Al obligar el gobierno central a las autonomías a pagar a sus proveedores, ha aflorado nuevamente la deuda autonómica y se ha alterado la contabilidad, contando gastos de años anteriores.

La culpa de este desmadre la tiene, entre otras cosas, la ausencia de sistemas de contabilidad analítica, ni memoria sobre el coste y rendimiento de los servicios en las administraciones autonómicas. En un informe, tras otro, del Tribunal de Cuentas se denuncia el descontrol presupuestario que tienen todas las comunidades y ciudades autónomas del Estado, sobre los dineros que administran. La situación llega hasta el punto que uno de estos informes (el de 2009) afirma, que debido al caos de la gestión, «no es posible pronunciarse sobre el grado de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos». Ésta es una de las conclusiones que recoge el informe, las que se suman otras suculentas apreciaciones: «ninguna autonomía ha cumplido el objetivo de déficit individualmente» y diez comunidades se vieron obligadas a elaborar planes de reequilibrio al superar el déficit el 0,75% de su PIB regional. Para el Tribunal de Cuentas: «el elevado volumen de las modificaciones presupuestarias pone de manifiesto una deficiente presupuestación» (Con otras palabras, las Autonomías todavía no han aprendido a hacer presupuestos fiables). Además, en algunas comunidades autónomas: «los expedientes de modificación de crédito presentan deficiencias en cuanto a su justificación o carecen de cobertura suficiente».



España ha multiplicado casi por tres su deuda pública en los últimos años. Ya hemos superado el peligroso límite del 100% del PIB (y eso con ciertos maquillajes contables). Y en función de las previsiones del FMI, la deuda de nuestras Administraciones Públicas seguirá creciendo. Esta previsión, teniendo en cuenta datos más recientes, se verá ampliamente superada. Nuestro país tiene que destinar anualmente más 30.000 millones de euros al año para pagar los intereses de su deuda. En 2022 fueron 31.600 millones de euros en intereses de la deuda, lo que supuso un 2,4% de un PIB. Y vamos en aumento. Nuestra situación es muy parecida a Grecia, solo que con un tejido productivo más potente que es lo que nos salva la cara ante los mercados. Pero, financieramente hablando, estamos al borde del abismo. Países que estaban en circunstancias parecidas como Francia o Italia, han empezado a maniobrar y disminuir sus estructuras y administraciones regionales como primer gran paso estratégico. Y a eso seguirán muchas más reformas. Por ejemplo, el Senado italiano aprobó la eliminación de las 73 provincias del país. Ello implica la supresión de 3.000 cargos políticos y el ahorro de 800 millones de euros anuales. El coste ahorrado parece poco importante, pero al menos indica una intención clara de atajar un gravísimo problema presupuestario. España, por el contrario, hemos emprendido aceleradamente el camino hacia el abismo presupuestario, con la ayuda de los nacionalistas.

Que las Comunidades Autónomas han reproducido en su propio espacio territorial la organización del Estado es una conclusión más que evidente. Algunos aún recordamos que cuando se empezaba a hablar del Estado de las Autonomías se argumentaba que eso haría disminuir el

peso de la burocracia y el funcionariado. Por el contrario, aumentaría la eficacia de la administración. Hoy esos argumentos suenan a delirio. En el *Informe de la comisión de expertos sobre las autonomías* (1981), un informe que diseñaba el modelo autonómico y del cual ya hemos hablado, se describe –con la ingenuidad de los primeros años de la Transición– cómo deberían ser las autonomías. Basta leer el texto y comprobar la realidad actual para ver la hipertrofia que se ha producido.

### **Cómo deberían ser originalmente las autonomías**

En el diseño original para las autonomías, siguiendo este informe encargado por el Gobierno de la UCD, las autonomías deberían atenerse a estas recomendaciones:

a.- «Instauradas las Comunidades Autónomas en todo el territorio del Estado resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado». Ni caso.

b.- «[Hay que evitar] La impresión de que se incrementa inútilmente el aparato público, quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente, puede fortalecerse cuando, generalizado el sistema de autonomías, proliferasen también los cargos de carácter político, ejecutivos o parlamentarios». Ni caso.

c.- «Las instituciones que la Constitución permite que se doten las Comunidades Autónomas (sobre todo, la Asamblea legislativa y el ejecutivo o Consejo de Gobierno). Pero de ahí a entender que las Comunidades autónomas necesiten pertrecharse del mismo aparato público de que ha dispuesto el Estado centralizado va un largo camino que no debe recorrerse en ningún caso». Ni caso.



d.- «Más severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional». Ni caso.

e.- «Los servicios centrales de las Comunidades autónomas que en adelante se constituyan deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para la asistencia de los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deben gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial». Ni caso.

f.- «Un esquema organizativo como el propuesto impone lógicamente la utilización necesaria de las Corporaciones locales y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades autónomas». Ni caso.

g.- «Todas las Comunidades autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea legislativas (...) los periodos de sesiones de las Asambleas (...) deberían ser limitados temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros. Estos sólo percibirán dietas por su asistencia a las sesiones y no sueldos fijos». Ni caso.

h.- «Los ejecutivos regionales no deben tener un número de miembros superior a diez». Ni caso.

i.- «No existirá más personal libremente designado en las Comunidades autónomas que el estrictamente preciso para el apoyo inmediato de los órganos políticos. Todos los cargos con responsabilidades administrativas directas desde el nivel equivalente a Director General serán designados entre funcionarios». Ni caso.

j.- «Los Estatutos deben incluir medidas tendentes a evitar la burocratización de los servicios centrales (...) y a impedir la constitución de una Administración periférica propia de la Comunidad autónoma». Ni caso.

Cuando se realizó este informe, evidentemente no tenía poder vinculante, pero tanto el partido del Gobierno (UCD), como el primer partido de la oposición (PSOE), se comprometieron formalmente a incorporarlo a su agenda política y a garantizar su efectividad. Dos años después, ya gobernando los socialistas, el Tribunal Constitucional acabó de legitimar el *descontrol* autonómico. En su sentencia del 5 de agosto de 1983, anuló algunos preceptos de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la LOAPA. En principio parecía una cuestión de meros tecnicismos legales, pero ello contribuyó a que desaparecieran límites legales al crecimiento descontrolado de las Administraciones autonómicas.

### **Cómo no deberían ser las autonomías**

Los acuerdos políticos de 1981 respecto a las autonomías quedaron en papel mojado. Estas, o la mayoría de ellas, se han convertido en *para-Estados*, con sus intereses creados a lo largo de 30 años, sus clientelismos o sus mecanismos endogámicos de funcionamiento y perpetuación de élites. Desmontar semejante andamiaje se torna hoy tarea imposible sin poner en riesgo todo el edificio. Por comparar, el número de autonomías en España, supera en una al número de *Länders* de lo que era la República Federal de Alemania, teniendo nuestro país sólo la mitad de población. En España hay 2,68 diputados y senadores por 100.000 habitantes. Comunidades como La Rioja, con unos 300.000 habitantes, deberían tener parlamentos, si quisiéramos mantener la proporcionalidad, de solo unos tres diputados.



Si atendemos a las competencias transferidas, son los propios mecanismos del Estado los que se han perpetrado su autoliquidación. Veamos algún ejemplo. El Gobierno central tiene que aceptar cómo se realizan desmanes urbanísticos en toda España, pues su actuación en contra es prácticamente imposible. En sentencia de 20 de marzo, de 1997, el Tribunal Constitucional declaró que el Estado carece de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Dicha sentencia roza el absurdo de los absurdos, pues el territorio es competencia esencial del Estado. Renegar de la potestad sobre él y su ordenación es como condenarse a la desaparición. La competencia de urbanismo y territorio resultó facilísimo arrancársela al Estado central por parte de las primeras Autonomías retocando la Ley del Suelo de 1976.

Más datos. Actualmente existen 1.268 diputados generales o autonómicos en toda España, esto es más de un millar de «legisladores», sin contar los de la Cámara baja. Todas las Autonomías cuentan con Departamentos y Consejeros que cumplen la función de «ministros», subsecretarios, directores generales y funcionarios de todo tipo que reproducen en paralelo la organización tradicional de la Administración del Estado. La mayoría tiene también Consejo Consultivo (una imitación del Consejo de Estado), Tribunal de Cuentas (tan inútil como el estatal) e incluso su Defensor del Pueblo (y hasta Defensor del Menor). Algunas autonomías han resucitado las viejas figuras medievales del *Síndic de Greuges* o el *Oidor*. Con la diferencia de que estos son muy caros y no son vinculantes sus decisiones. Otras comunidades sólo se han dedicado a imitar al *Ombusman* sueco, una figura que hasta hace 50 años era absolutamente desconocida en toda Europa. Hay autonomías que tienen Consejo Económico y Social de nuevo cuño y utilidad nula, Consejos de Corporaciones televisivas o, para competir con el Tribunal Constitucional, se han creado Tribunales de Defensa de la Competencia. En Cataluña el desborde de estructuras es interminable: como la Sindicatura de Cuentas o la Oficina Antifraude de Cataluña, por poner algunos ejemplos.

Otro de los despropósitos son las denominadas «embajadas» autonómicas. Entre las 17 comunidades autónomas, se mantienen más de 120 oficinas en el mundo. Sólo de Cataluña hay una cuarentena. Una vez que se ha desmadrado el fenómeno de las embajadas, solapando algunas funciones de la Administración central, para acotar las «embajadas autonómicas» el Ministerio de Exteriores planteó una ley, la *Ley de Acción Exterior*, con la intención de agrupar oficinas regionales. Los logros han sido exigüos pues tanto Cataluña como Vascongadas no han firmado los acuerdos de cooperación que proponía el Gobierno. Prima el prurito político y nacionalista sobre la eficacia económica. La Generalitat de Cataluña, para colmo, distingue entre oficinas comerciales y delegaciones del Gobierno autonómico. En su momento, el que fuera consejero de Empresa y Empleo de la Generalitat, Felip Puig, reafirmó –con cierta pomposidad– que se trataba de una voluntad política: «Seguiremos apostando, con voluntad de colaboración y de información, por nuestro propio modelo de acción exterior, porque creemos que es un modelo de éxito que sitúa a Cataluña en el mundo».

Un caso paradigmático es el de Sao Paulo, en Brasil. Hasta hace escasos años, en esta ciudad brasileña se encontraban once oficinas: una del Estado y diez de las diferentes comunidades autónomas. La segunda comunidad con mayor representación en el extranjero es Andalucía, lo cual nos da a entender que no es un tema meramente nacionalista, sino de descontrol autonómico. Por supuesto todas las autonomías, con excepción de Canarias y Castilla y León, cuentan con una oficina de representación en Bruselas con la intención de ejercer de lobby de cara a los fondos para el desarrollo regional. Una comunidad como Galicia, y contra los criterios del BNG, decidió aprovechar la oportunidad de ocupar los espacios de las embajadas oficiales españolas. En 2012, la Xunta había presupuestado 18 millones de euros para mantener sus sedes empresariales en el extranjero.



Con el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y la reforma del Estatuto de Cataluña, algunos expertos ya empezaron a hablar de la «tercera ola autonómica». El nuevo Estatuto, del que tanto se quejan los nacionalistas por unos leves recortes, dotó a la autonomía de un Consejo de Justicia de Cataluña, copia del Consejo General del Poder Judicial. El artículo 76 del estatuto lo definió como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña» y se institucionalizó el Consejo de Garantías Estatutarias, copia del Tribunal Constitucional. La sentencia constitucional de 28 de junio de 2010, a pesar de la extraordinaria laxitud de la que hizo gala a la hora de juzgar dicho Estatuto, sólo declaró inconstitucionales y nulos algunos artículos extremos de la regulación de dichos órganos, que de aprobarse anulaban prácticamente la soberanía nacional.

El Estatuto de Cataluña, de 2006, inauguró también una nueva etapa de «agravios» y prisas por parte de otras comunidades por parecerse a Cataluña. Así, por ejemplo, el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, reconoció a los valencianos el «derecho al abastecimiento suficiente de agua de calidad y a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias». Por su parte, el estatuto de Cataluña reconocía a los catalanes el derecho de «recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte». La fatuidad de semejantes enunciados reglamentarios nos demuestra hasta dónde hemos llegado en esta carrera sin fin. El Tribunal Constitucional, más que colapsado, tuvo que redactar las siguientes sentencias: las Sentencias constitucionales de 12 de diciembre de 2007 sobre el Estatuto valenciano, o la Sentencia constitucional de 28 de junio de 2010, afirmando –en resumidas cuentas– que el derecho al agua y a una vida digna ya están reconocidos con carácter general por la Constitución. Y que los Estatutos no pueden formular derechos fundamentales. Es inimaginable el esfuerzo y el dinero gastado en aclarar cosas elementales.

Hasta la llegada al poder de Zapatero, las aguas autonómicas, salvo en las comunidades dominadas por nacionalistas, estaban más o menos tranquilas. Ello se debía a que nadie reclamaba reformas estatutarias hasta ese momento. Tras los Pactos autonómicos de 1992, todas las Comunidades Autónomas habían conseguido prácticamente alcanzar el «techo competencial» máximo

del artículo 149 de la Constitución. Sin embargo, al abrirse con el último gobierno socialista un nuevo proceso de reforma estatutaria en Cataluña, la caja de Pandora se abrió y parece que ya nadie podrá cerrarla hasta que se autodestruya. Por cuestiones evidentemente políticas, la respuesta del Tribunal Constitucional a los recursos presentados contra el Estatuto de Cataluña, Sentencia de 28 de junio de 2010, se demoró mucho y, aun siendo generosa para los nacionalistas, sólo consiguió soliviantarlos más. Mientras se demoraba la sentencia, Andalucía aprovechó para copiar prácticamente el texto catalán y solicitar su propia reforma estatutaria. Le siguieron la Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Castilla y León, que cuentan ya con un «Estatuto maximalista de tercera generación», en expresión de un experto constitucionalista. El techo competencial del 92 quedó dinamitado y ahora el Estado apenas es una sombra de sí mismo.

Muchos aún recuerdan la anécdota de cuando Fernández Bermejo, siendo Ministro de Justicia, participó en una jornada de caza mayor en una autonomía de la cual no tenía licencia. La suya propia no tenía validez ahí...

Y así, con estos mimbres, ha quedado constitucionalmente forjada la actual España de las autonomías.

---