

REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

*Por Francisco Sosa Wagner
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León*

1. Un procedimiento muy poco federal

La reforma de los Estatutos, si nos atenemos a sus aspectos jurídico-formales, está regulada en los términos vagos que señala el art. 147. 3 CE a cuyo tenor “se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes generales mediante ley orgánica”. Amplia disponibilidad pues para cada Estatuto solo matizada por la exigencia de referéndum -entre los electores inscritos en los censos correspondientes- cuando se trate de las Comunidades autónomas a las que hace referencia el art. 150.2 CE.

Consecuencia de estas previsiones es una cierta disparidad que, en todo caso, se deja ordenar fácilmente si atendemos a algunos sencillos criterios. Los Estatutos llamados del art. 151 -es decir, Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía- prevén dos procedimientos distintos. En el que podríamos llamar ordinario, los pasos a seguir serían los siguientes: la iniciativa corresponde al gobierno de la Comunidad autónoma, a su Asamblea legislativa (a propuesta de un número determinado de sus miembros) o a las Cortes generales. Elaborada la propuesta de reforma, esta ha de ser aprobada en la Asamblea autonómica por una mayoría, que varía en cada Estatuto. Son entonces las Cortes generales las que deben aprobarla en forma de ley orgánica y al final procede el referéndum a que se ha hecho referencia. Otro procedimiento, más sencillo, ha de observarse cuando las modificaciones previstas tuvieran como

finalidad “la simple alteración de la organización de los poderes” de la Comunidad autónoma y no se afecten sus relaciones con el Estado (ni tampoco los regímenes de los Territorios históricos en el País Vasco). En tal caso, el procedimiento se inicia con un proyecto elaborado por la Asamblea autonómica al que sigue un trámite de consulta a las Cortes generales (y a las Juntas generales de los citados Territorios). Si las Cortes, en el plazo de treinta días, no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará sin más un referéndum sobre el texto propuesto, que vuelve a las Cortes para ser aprobado mediante ley orgánica. Si, por el contrario, las Cortes se vieran “afectadas” por la reforma, el procedimiento a seguir sería el expuesto con anterioridad.

En el caso de las Comunidades autónomas que siguieron la vía del art. 146, la iniciativa corresponde también al Gobierno, a la Asamblea legislativa o a las Cortes generales (en Asturias puede partir dicha iniciativa asimismo de los Ayuntamientos y del Gobierno de la Nación). La propuesta de reforma que se formule requiere la aprobación de la Asamblea autonómica y de las Cortes generales mediante ley orgánica.

Estos son los procedimientos que podríamos llamar generales pues en los Estatutos se prevén otros referidos a asuntos concretos o específicos cuando se trata de ciertas modificaciones competenciales, alteraciones de los territorios o incluso la misma extinción de la Comunidad etc.

El debate jurídico se ha planteado en torno a las potestades que ostentarían las Cortes generales a la hora de intervenir en los procedimientos que han sido descritos. Como se impone resumir para no perdernos en estos vericuetos, diremos que las Cortes -con excepción acaso del citado procedimiento sencillo- ostentan amplias facultades para debatir el texto procedente de la Comunidad autónoma que pueden enmendar y modificar. Ello

descarta la reducción de su tarea a una simple ratificación o a un modesto “tomar nota” de las novedades autonómicas (con la excepción sorprendente de la “amejorada” Navarra). Ahora bien, como es frecuente cuando el asunto anda entre juristas, las posibilidades de embrollo son infinitas. De ahí que se hayan suscitado mil controversias y de ahí que la Presidencia del Congreso de los Diputados -en 1993- tuviera que hacer una interpretación aclaratoria en la que se advierte el ánimo de reforzar el papel del Congreso habilitando a la Mesa de dicha Cámara, no más llega el proyecto al Congreso, a realizar un primer examen del texto y de la documentación para analizar si cumple los requisitos que podríamos llamar de admisibilidad. Cumplido este trámite, se ordena la publicación del proyecto y se somete a un debate de totalidad en el Pleno. Este fue el sistema utilizado para debatir el proyecto de Estatuto, procedente del Parlamento vasco, en febrero de 2005. Una ocasión tan señalada como esta no se podía desaprovechar para interponer un recurso ante el TC poniendo en cuestión la legalidad de las actuaciones, pero el TC se pronunció a favor de su limpieza constitucional. El argumento utilizado por los recurrentes consistió en sostener que no se había respetado la exigencia del art. 151. 2, 2º CE (negociación con representantes de la Asamblea de la Comunidad autónoma) pero, según el TC, tal sistema está pensado para el procedimiento de elaboración del Estatuto, no para el de su reforma, independiente de aquel y por tanto no obligado a seguir sus pasos.

Dicho todo esto, lo cierto es que las reformas estatutarias de mayor calado se han llevado a cabo a través de la aprobación de una ley de transferencias del art. 150.2 CE y, después, a través de su incorporación a los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas, artilugio que permitió convertir tales transferencias en asuntos propios. Entre 1997 y 1999 se volvieron a modificar algunos contenidos estatutarios y asimismo en 1997 y 2001 se procedió a la reforma del sistema de financiación.

En la actualidad, los Estatutos aprobados o en proyecto regulan sus respectivas reformas y en ellas destaca (Cataluña, Andalucía) la previsión de una Comisión mixta paritaria entre los poderes legislativo del Estado y de la Comunidad autónoma para los supuestos en que las propuestas no acaben siendo aprobadas en Madrid. Una muestra de la bilateralidad que ha de presidir las relaciones entre el Estado y algunas Comunidades autónomas “privilegiadas”. Sobre ello volveremos.

Se impone mirar ahora por encima de las bardas de estas previsiones legales. Y hacerlo con la vista puesta en la actual coyuntura de la reforma estatutaria que vivimos en cualquier rincón de la geografía española. Se repiten a diario las invocaciones al modelo federal sin advertir que este jamás permitiría un proceso de modificaciones de la textura autonómica como el que se está produciendo en nuestro país. En los sistemas federales es muy claro que las piezas federadas forman un todo con las piezas federales y que no se pueden modificar aquellas sin que estas queden irremediabilmente afectadas. Permitir que en cada Comunidad autónoma se proceda a las modificaciones de su texto estatutario que sus respectivos órganos de gobierno consideren pertinentes sin existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales etc, es algo peor que una imprudencia: es un desatino que, por carecer de parentesco alguno con el modelo federal, lo aproxima peligrosamente al confederal. Se nos dirá que, para armonizarlo todo, está prevista la intervención de las Cortes generales, con los poderes ya vistos, para examinar y aprobar las reformas. Pero limitarse a ella olvida un dato fundamental de la realidad que a nadie pasa desapercibido: la existencia de territorios españoles con clara vocación secesionista. Y de partidos políticos que la proclaman en sus idearios. Por eso, las previsiones de reforma

estatutaria en España viven en la peligrosa inopia de considerar nuestro país como un país integrado, armónico, en el que las partes que lo conforman creen en el todo que las aglutina. Desgraciadamente, este no es el caso. Por ello, no hace falta ser un arúspice ni hay necesidad de mirar en las entrañas de animal alguno, para pronosticar que un Estatuto procedente de la Asamblea legislativa de una Comunidad autónoma donde existan estas tensiones independentistas que no sea respetado en su integridad por las Cortes generales, que sea “podado” por ellas, en tal precepto o en tal otro, en tal reivindicación o en tal otra, se convertirá automáticamente en bandera a agitar para el próximo envite. Que siempre existe pues que las organizaciones nacionalistas solo se justifican si disponen de algo que reivindicar del “poder central”, al que consideran un poder ajeno, extraño, colonizador, justo lo contrario de lo que es propio del credo federal.

Ahora bien, que estas busquen munición para su propia supervivencia es lógico pero que se les proporcione tal munición desde las instituciones estatales es una forma de jugar con fuego, precisamente con el fuego inextinguible de la reivindicación nacionalista. Por si todo ello fuera poco, nuestros mecanismos constitucionales prevén el referéndum como la guinda que culmina el horneado de un Estatuto (el catalán de junio de 2006 ha demostrado la escasa identificación de la población con los problemas que los políticos inventan). Para colmo del dislate, tal pronunciamiento popular es perfectamente compatible con la tramitación de un recurso ante el TC que, según sus usos pausados, se resolverá pasados varios años. A nuestros efectos, sería igual que el TC se pronunciara en un plazo breve. Porque si tal Tribunal detectara alguna inconstitucionalidad ¿se advierte el conflicto institucional, conflicto de poderes, que se tendría sobre la mesa? La voluntad expresada en las urnas por la población “afectada” y el juicio de corrección jurídica enfrente. Jugar con la posibilidad de tales enfrentamientos entre poderes es una vía bastante segura para quemarse en ese fuego al que

acabamos de hacer referencia. Pero de esta manera frívola ha procedido nuestro legislador.

En la actual hora española por tanto nunca se debió iniciar el banquete estatutario sin un acuerdo previo de todos los comensales y menos hacerlo movido por exigencias coyunturales de apoyos políticos y parlamentarios. Porque es evidente que aquello que se decida en el este afecta al oeste, y lo que se acuerde para el sur repercute en el norte al ser buena verdad que las artificiales fronteras administrativas no logran embridar realidades tercas que las trascienden holgadamente. Que un extremo geográfico de España quiera arreglarse su “asunto” de forma individual y de la manera que le resulte más rentable es lógico y forma parte de las humanas ambiciones y del cabildeo político local, que esa actitud se respalde por quienes representan al Estado en su conjunto es una manifestación de ligereza cuyo exacto alcance el futuro irá desvelando poco a poco.

Me parece que nosotros tenemos poco que enseñar a Alemania en punto a organizar un Estado altamente descentralizado. Más bien es cierta la proposición contraria: es de aquel país de donde hemos aprendido técnicas elementales, de allí hemos importado aquellas construcciones resistentes que han permitido echar a andar primero, y trepar después por laderas escarpadas, a las instituciones salidas del título VIII de la CE. ¿No resuenan en las sentencias de nuestro TC los razonamientos desgranados por los magistrados del Tribunal de Karlsruhe? ¿No es la doctrina de aquél país, la de Weimar y la posterior de Bonn, referencia constante entre nosotros? ¿Con qué materiales se han construido los principios de la prevalencia, de la supletoriedad o de la lealtad federal si no con los ingredientes germanos? Todo ello debería haber sido motivo más que suficiente para que la prudencia nos obligara a dirigir nuestra mirada hacia aquella orilla del Rín y tomar apuntes de sus enseñanzas. Es sabido que el sistema federal alemán se ha reformado muchas veces pero

veamos las últimas experiencias para confirmar nuestras afirmaciones.

Y anotemos lo siguiente: en octubre de 2003 el Parlamento (Bundestag) y el Consejo federal (Bundesrat) decidieron crear una Comisión llamada “para la modernización del orden federal”. Tenía como misión proponer las medidas oportunas para perfeccionar un sistema que provoca mucha insatisfacción y una progresiva parálisis de los procesos políticos innovadores. En especial debían los comisionados analizar el reparto de competencias entre la Federación (Bund) y los Estados regionales, la intervención de tales Estados (Länder) en la producción legislativa de la Federación y, en fin, la financiación de todas estas instancias de poder. Junto a estos temas específicos, los comisionados incluyeron en el debate la situación de los municipios y las relaciones con la Unión europea.

Se sentaron a debatir dieciséis miembros del Parlamento y del citado Consejo federal. El Gobierno federal envió además cuatro personas que tomarían parte en las sesiones con voz pero sin voto, y seis el conjunto de los Parlamentos regionales. Las asociaciones representativas de los municipios se hicieron presentes con tres representantes. La Comisión llamó a doce expertos, catedráticos universitarios de Economía, Finanzas y Derecho en su mayoría, que asistieron a las discusiones y emitieron voluminosos dictámenes.

La Comisión empezó a trabajar en noviembre de 2003 y acabó sus trabajos en diciembre de 2004.

Naufragó: ninguna propuesta pudo hacerse llegar a los órganos constitucionales federales. ¿Cuáles fueron las razones de esta espectacular frustración? Vamos a verlo inmediatamente. Antes, destaquemos una observación para estos pagos hispanos: a partir de la constatación del fracaso, a ningún Land se le ocurrió, marcharse a su territorio y actuar por su cuenta

adoptando acuerdos en temas delicados que afectan al conjunto. Los Länder pueden dar muestras constantes de egoísmo y las dan, pero todos son bien conscientes de que el sistema federal -el alemán y cualquier otro riguroso- exige mecanismos de gran precisión y uno de ellos, el más elemental acaso pero el de mayor fuerza, es -como hemos dicho- que las partes crean en el todo y se acomoden a él. Si esta premisa falla, clave auténtica de la imprescindible “integración” (recuperamos con gusto a Rudolf Smend), el edificio entero se vendría abajo.

Y ahora vayamos al interior de aquella Comisión. Uno de los acuerdos más importantes alcanzados en su seno fue el de reducir el número de leyes que exigen el voto favorable de los Estados regionales en el Consejo federal (Bundesrat). De un 60% se bajaba a un 30%. El gobierno federal y el parlamento nacido de las mayorías en las elecciones federales querían manos más libres. Y lo consiguieron. Los Estados (Länder) obtenían mayores competencias en asuntos como la ordenación comercial (el horario de cierre de los establecimientos es asunto muy discutido en Alemania), el derecho de reunión y la ejecución de las penas privativas de libertad. En materia de funcionarios, la Federación reforzaba sus competencias de ordenación general del *status* de los empleados públicos o la protección del medio ambiente. Solo en asuntos muy particulares podrían los Estados regionales discrepar de las soluciones federales. En las relaciones con Bruselas también el gobierno federal quería tener más libertad pero se llegó a un pacto consistente en configurar para los Estados regionales (Länder) el derecho a una participación previa (antes de su decisión definitiva) en todas aquellas medidas que después hubieran de ser cumplidas preferentemente por ellos. Se decidió también repartir entre Federación y Estados regionales la carga de las multas impuestas por las autoridades de Bruselas (que han sido frecuentes). La seguridad interior ha sido objeto asimismo de ardua polémica porque los Estados han ostentado tradicionalmente tal competencia. El gobierno federal quería ampliar las

atribuciones del órgano federal encargado de la lucha contra la criminalidad y el terrorismo (Bundeskriminalamt).

Pero la causa más directa del fracaso de la Comisión hay que buscarla en la pelea por la educación: los Estados regidos por la conservadora Unión Cristiano - Demócrata y algunos presidentes social - demócratas pretendían ampliar su campo de acción, desde el jardín de infancia hasta la Universidad. El gobierno federal (del canciller Schröder), por el contrario, quería instaurar unas nuevas relaciones favorables a la unidad en el territorio de la República del sistema educativo en su conjunto, asegurándose el control de la calidad de las enseñanzas y las reglas de la evaluación estudiantil. Hay que tener en cuenta que Alemania ha recibido varapalos serios desde las instancias internacionales que han enjuiciado muy severamente su modelo de escuela y ello ha provocado una inmensa conmoción en el país, sensible a este problema (lo contrario de lo que ha ocurrido entre nosotros).

Sin embargo, al cabo no hubo entendimiento y, como ha sido adelantado, no hubo acuerdo. A esperar a otra ocasión en la que, insistimos, entre todos, y no cada uno por su lado, pudiera abordarse de nuevo el magno asunto.

Y ello ha ocurrido en 2006 en cuyo verano se ha puesto en pie una reforma que, de un lado, aumenta algunas de las competencias que venían ostentando los Länder en materias como el aludido derecho de funcionarios, las instituciones docentes, la ejecución penitenciaria de las penas, el derecho de manifestación, el medio ambiente ... De otro, se ha recortado el poder de estos en el *Consejo Federal o Bundesrat* rebajando drásticamente el número de leyes que precisan su acuerdo o consentimiento y asimismo la Federación tendrá manos más libres en sus relaciones con Bruselas. Fuera han quedado, como reconocen los expertos, las cuestiones calientes del sistema de

financiación y la nueva ordenación de los Länder, varios de ellos demasiado pequeños para ser considerados Administraciones de cierta sustancia. Se habla de lograr entre seis y diez Länder para todo el territorio de la República, en lugar de los dieciséis actuales.

Más allá de estos datos normativos, conviene tener conocimiento de la “temperatura” social en torno a esta reforma, tal como se refleja en los medios de comunicación y en la televisión, hoy fáciles de seguir gracias a las nuevas y milagrosas técnicas con las que contamos. Para el observador español la lección más importante a extraer es que lo que se ha pretendido en Alemania es una reforma constitucional estrictamente técnica, destinada a solventar algunos problemas de funcionamiento del federalismo. Sin pasión política alguna, sin “identidades” en juego, sin “naciones” de por medio, ni deseos por supuesto de separación o ruptura ... Probablemente por ello ha tenido un escaso reflejo en los periódicos y en los debates de los medios audiovisuales - muy abundantes en Alemania- apenas si ha tenido eco. Un asunto de políticos y de algunos profesores de derecho público.

Y es lógico que así sea porque la mirada de los reformadores ha sido corta, siendo como es un clamor que el federalismo alemán ha de ser repensado desde sus fundamentos a la vista de la globalización y la europeización. Los parlamentos regionales se han quedado prácticamente vacíos de competencias -emparedados entre la Federación y Bruselas-, una realidad antigua que, no por escamoteada, resulta menos evidente. Si esto fuera poco, más y más serias amenazas se ciernen sobre ellos con prácticas como las de la “coordinación abierta” o “cooperaciones reforzadas” (artículo I-44 y III-416 y sgs del proyecto de Constitución europea) que son en su mismo diseño un potente instrumento de centralización a favor de Europa. Materias como la investigación, la industria, la política social o la de salud se hallan entre sus probables presas, con todo lo que ello tiene de desgaste para el papel de

los Länder alemanes. Constatemos que en los trabajos para la redacción de ese texto constitucional europeo fracasaron los intentos del Comité de Regiones de incluir una lista de competencias de estas en los Estados descentralizados o federales por lo que han debido conformarse con reforzar el papel del citado Comité y fomentar los acuerdos interregionales y transfronterizos en materias como el turismo o la implantación de algunas infraestructuras o actividades económicas. Palabras y declaraciones de apoyo a las regiones, a los Länder etc, hubo muchas a lo largo de los trabajos de la Convención, realidades en el articulado bien poquitas o ninguna.

La reforma federal alemana de 2006 tiene pues todas las trazas de ser un pacto provisional entre las fuerzas políticas que se han visto enredadas - como suele ser habitual- entre las lianas que forman la inercia y la falta de un horizonte meditado y claro.

Pero para nosotros lleva en su seno el impagable ejemplo del procedimiento de su gestación y de su venida al mundo.

2. Bilateralidad: pactos para la fragmentación

Como una consecuencia y el corolario de lo que hemos dicho respecto de la elaboración de los Estatutos, se dibuja la relación bilateral Estado-Comunidad autónoma, alternativa al carácter multilateral entre el todo y las partes propio de los sistemas federales. Esta peligrosa senda abierta por algunas Comunidades autónomas y por la que se camina resueltamente en el actual proceso de reforma estatutaria supondrá a medio plazo la fragmentación de las instituciones políticas y administrativas de España. Pone de relieve, además, algo importante: el pretendido clamor por crear un Senado como auténtica cámara territorial no es sino una falacia más de este proceso. Tal Senado (acerca de cuya posible configuración el Consejo de Estado ha dado

pistas bien valiosas) no es realmente deseado por casi nadie, desde luego en ningún caso por las regiones españolas dominadas por la pasión “nacional”, que siempre aspirarán a entenderse “de tú a tú” con el poder central. Y, si además disponen de unos votos en el Congreso de los diputados con los que condicionar la definición de la política nacional, miel sobre hojuelas. Quien crea que esta es una vía para integrar a los nacionalismos periféricos, incurre en una ingenuidad que no por tierna deja de ser culposa. Y, como esta, la ingenuidad, puede descartarse en el hacer de las grandes organizaciones políticas, es probable que de lo que se trata con este debate sea únicamente de “marear” una perdiz que no lo necesita porque ya de suyo se halla bastante aturdida.

El Estatuto de Cataluña es en este sentido bien claro al querer configurar un modelo “dual” (de nuevo, el eterno retorno de la monarquía austro-húngara) fundado, en primer lugar, en una afirmación rotunda que ha pasado bastante desapercibida, la contenida en el artículo 2.4 según la cual “los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”: ¡ahí es nada! ¿nadie se ha acordado en el Congreso o en el Senado del artículo 1. 2 de la Constitución de 1978? En segundo lugar, por una ampulosa declaración de derechos, expresión alarmante de un pretendido “poder constituyente propio” y que, por cierto, da lugar a extravagancias apreciables como es el caso de la distinción entre “derechos de las personas”, “derechos de las personas mayores” y “derechos de las mujeres” (artículos 15 y sgs).

A ello es preciso añadir un esfuerzo enorme para dividir y subdividir títulos y más títulos en un intento de poner fronteras a las competencias propias respecto de las estatales a base de descomponer las antiguas invocaciones genéricas en otras más específicas (así, por ejemplo, dentro de la agricultura encontramos el sector agroalimentario, el mundo rural, las semillas, las ferias ganaderas etc). Esto se ha llamado, con una recuperación de la

terminología bélica ciertamente inesperada, “blindaje”, designación reservada hasta ahora a las cautelas tomadas para la protección de vehículos expuestos a los peligros del fuego enemigo. Tal afán taxonómico, además de desconocer en buena medida la interpretación realizada a lo largo de los años por el TC (como ha explicado convincentemente G. Fernández Farreres), se olvida de que ya el juez Marshall dejó escrito en la sentencia *McCulloch v. Maryland* (1819) que si la Constitución detallase cuidadosamente todas las subdivisiones a las que pueden dar lugar sus poderes, y todas las formas en que es posible ejercitarlos, tendría la prolijidad de un código y difícilmente podría ser abarcada por la mente humana.

Tal parece que, con este modo de proceder, se quisiera reconstruir la vieja idea de la “*exceptio imperii*” que abriría la puerta a la “*plenitudo potestatis*” con la que los reyes -en el momento en que empezaban a nacer los Estados- pretendían acampar extramuros de las prescripciones imperiales.

Hay que decirlo claramente: esta forma de acantonar competencias es una muestra más del traje anticuado que los redactores de las leyes estatutarias se empeñan en seguir vistiendo pues hablar hoy de competencias “blindadas” es, o bien darse al tropo extravagante, o bien acogerse a un concepto ya muerto, un concepto “zombi”, que pretende trivializar la interrelación de todas las intervenciones de los poderes públicos así como ignorar la proliferación de nuevos creadores de derecho en forma de estándares técnicos, arbitrajes, modalidades contractuales etc, que escapan incluso a la acción del Estado, tradicionalmente único poder legítimo pero sometido hoy al embate del “pluralismo de fronteras” (Beck ha insistido mucho en esta dimensión). Con esta impertinencia del blindaje de las competencias, y por seguir con el símil militar, se tiene además la impresión de que el pensamiento jurídico nacionalista está disparando sobre un objetivo equivocado porque, de manera simplista, dirige sus baterías contra el Estado,

único enemigo que en su imaginario rebañaría competencias ajenas para devorarlas glotonamente, cuando lo cierto es que el moderno alboroto y las turbulencias en el ejercicio de las competencias públicas se debe a la aparición en la escena de otros protagonistas y aun a otros escenarios que nadie puede seriamente desconocer.

Más grotesca aún -y una prueba ya irrefutable de la posición de debilidad que va a adoptar el Estado fragmentado- es la polémica en torno a los ríos, el Ebro, el Guadalquivir, el Duero y por ahí seguido. Habíamos inventado la fórmula de las Confederaciones hidrográficas, una de las escasas muestras del genio organizativo español, hemos introducido en la ley de Aguas la idea de la unidad del ciclo hidrológico, entre otras precisiones del mayor rigor técnico: pues bien todas esas muestras de racionalidad se están poniendo en cuestión como consecuencia del proceso estatutario y de la ligereza con que se maneja un asunto tan delicado como es el del uso del agua en una España donde conviven la sequía inclemente con las lluvias regulares y benéficas. Pero en esas estamos y se razona por juristas impávidos (juristas que por ello recuerdan a los pintados por Rabelais) que, como casi todo el Guadalquivir está en Andalucía, es esta la Comunidad autónoma llamada a gestionar sus aguas. Carece de trascendencia que este “río grande”, como lo bautizaron los árabes, tenga afluentes en la Comunidad de Extremadura o en la de Castilla - La Mancha, la parte fundamental del río solo a los andaluces pertenece -eso al menos intentan sus mandatarios-. Se pone así de manifiesto, ahora ya de manera cruda, el aspecto ridículo -pero bien expresivo- de la fragmentación aludida. Y lo mismo respecto del Ebro, del Tajo o el Duero, incluso aunque estos últimos tengan la veleidad mundana de superar las fronteras hispanas y adentrarse en espacios internacionales. No importa que se hayan establecido correctivos a estas reivindicaciones delirantes ni que las Cortes generales acaben modulando tal o cual afirmación contenida en las propuestas estatutarias, lo importante es que el político local habrá izado la bandera de

una reivindicación y sembrado la semilla de la discordia que tendrá su expresión en reivindicaciones políticas recurrentes y, por supuesto, en conflictos judiciales interminables, como los que ya existen ahora o se anuncian. ¿Tan difícil es proclamar de manera inequívoca por parte del Gobierno central -sin concesión alguna- que la planificación de las aguas ha de estar en sus manos y que de ninguna manera se puede romper la unidad de las cuencas españolas? ¿No justifica el interés general de España la máxima contundencia y el mínimo pasteleo?

Pues ¿qué decir de las polémicas sobre el Archivo de la Corona de Aragón o los “papeles de Salamanca”? ¿Se puede escenificar mejor esta fragmentación del Estado, precisamente en el ámbito de la cultura? ¿Y las previsiones en torno a la investigación contenidas en los artículos 158 del Estatuto catalán o 53 del andaluz que llevan a la misma fragmentación de esta materia tan sensible para un país moderno? Por citar, en fin, otra de gran impacto social, a saber, la lucha contra el tabaco está quedando en humo como consecuencia de la acción legislativa de las Comunidades autónomas, perfectamente atrincheradas tras sus competencias (“reino de taifas” ha sido la calificación acertada de Joaquín Leguina, “El País”, 1 septiembre de 2006).

Pero es la bilateralidad la que más derechamente se alza, a nuestro juicio, como amenaza que conduce a la fragmentación. Aparece en el artículo 3. 1 del texto catalán que se permite anunciar que cualquier decisión, adoptada en organismos de colaboración voluntaria, no vinculará a la Generalitat cuando el acuerdo haya sido adoptado sin su aprobación (art. 176. 3). Pero hay más: el mismo Estatuto prevé la participación catalana en la designación de miembros y representantes en instituciones estatales: Tribunal Constitucional, Consejo del Poder judicial, Banco de España, Comisión nacional del Mercado de valores o de Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión nacional de la Energía, Agencia Española

de Protección de datos, Consejo de radio y Televisión (artículos 179 y sgs). Y, en parecidos términos, se pronuncia el Estatuto Andaluz (artículo 78 de la Propuesta del Parlamento andaluz). Pero de verdad ¿pueden el Parlamento y el Gobierno de un Estado serio andar “pactando” los nombres de magistrados, vocales, consejeros y demás personajes centrales del parnaso político con los entes territoriales de ese mismo Estado? Hemos visto la opinión contraria a negociaciones de este tipo, expresamente formulada, por el socialista austriaco Karl Renner en el marco del Imperio austro-húngaro. Y, aunque sabemos que las circunstancias políticas pueden obligar a estas componendas, consagrar desde las leyes esta sumisión del Estado, es algo que burla no ya la racionalidad sino la mínima dignidad de las instituciones. ¿Qué razón existe para que no consignen parecido despropósito todas las demás Comunidades autónomas? ¿Y que razón existe por cierto para que el Gobierno central o las Cortes no se entrometan (o cazoleten) en análogos nombramientos de Consejos, Tribunales, Comités etc, de todos y cada uno de los territorios españoles? La nueva ley de Agencias (julio de 2006) prevé la participación de otras Administraciones en tales organizaciones “estatales” pues se trata de un “modelo abierto que posibilita dar entrada a las Comunidades Autónomas en las Agencias, en los términos y condiciones que se establezcan en sus Estatutos”. Solo falta que las Agencias u organizaciones similares de las Comunidades Autónomas adopten también este “modelo abierto” y den entrada en análogos términos a la representación del Estado.

Para atar más el asunto se constituyen (Cataluña, Andalucía) “Comisiones bilaterales” con el Estado, órganos mixtos investidos de funciones de deliberación, propuesta y adopción de acuerdos (de forma más comedida, en Aragón). Su presidencia es ejercida alternativamente por las dos partes en turnos de un año (¿recuerda el lector lo explicado en torno al “Compromiso” húngaro?)

Incluso la voluntad del Estado ante la Unión Europea quedará mediatizada por la expresada por estas Comunidades autónomas (y las que se sumen, ya lo pretende Andalucía, artículo 227.3 del proyecto de Estatuto), justo cuando en Alemania Federal se reducen en este punto los poderes de los Länder.

El Estatuto valenciano no contiene similares afirmaciones pero la disposición adicional segunda atribuye a la Generalitat de aquel territorio todas las competencias que otras Comunidades autónomas adquieran como consecuencia de las reformas estatutarias y legales (cláusula *Camps*).

En todo este panorama hay que encajar, para acabar de distorsionarlo, las referencias que el Estatuto catalán esparce a lo largo de su articulado sobre los informes que llama “determinantes” (así, en el artículo 141.2) y que obligan al Estado, cuando se aparte de la voluntad expresada por las autoridades catalanas, a motivar su decisión ante la Comisión bilateral (disposición adicional segunda).

Si a este cúmulo de previsiones se une la política lingüística que será administrada por las Comunidades autónomas con “lengua propia” más la entrega de la educación y parte sustancial de la información a los gobiernos regionales, algunos con fuerte componente nacionalista, se comprenderá la certidumbre de los peligros que para la cohesión de un territorio tan pequeño como el español se divisan.

De otro lado, junto a la reforma política, que es de la que más se habla, camina la reforma administrativa en ella ínsita. Si acerca de la primera pueden existir distintos puntos de vista, más o menos favorables o desfavorables, respecto de la segunda, la opinión es prácticamente unánime entre los especialistas: estamos multiplicando los órganos, los consejos, las agencias,

formando una maraña que diluye responsabilidades y compromete la eficacia de cualquier sistema donde el papel que desarrolla el aparato central de la Administración es básico pues debe tener encomendada la tarea de reducir tensiones y aquellas “asimetrías” dañosas que puedan ocasionar los elementos que componen el conjunto.

Ahora bien: sépase que comprometer la eficacia de un sistema es conducirlo a su bloqueo. Y bloquearlo es impedir su reforma ordenada. Y esto: impedir reformas, es lo que caracteriza al pensamiento reaccionario.

La reforma política y la reforma administrativa, de consuno, están configurando un aparato administrativo de tantos costes como discutible productividad. Desde Tocqueville para acá sabemos que en toda sociedad hay un “principio de acción” que se impone a todos los demás. Pues bien, en el caso español, tal principio es el de la descentralización, acogido de forma tan jubilosa que jamás nadie se para a pensar en las consecuencias desafortunadas que puede desplegar, así se trate de la sanidad, del urbanismo, de la enseñanza, de la protección de la naturaleza ... Se asume como si fuera la redoma del bálsamo de Fierabrás “que con sola una gota ahorra tiempo y medicinas”, según la esperanza que don Quijote confía a Sancho.

Ha pasado desapercibido, porque desapercibido pasa todo aquello que se quiere ignorar, el debate habido en el Congreso de los diputados en torno a la “deslocalización” de las empresas (mayo de 2006, el periódico “Expansión” ha dado cuenta de él, 9 de junio de 2006). En el marco de una subcomisión han comparecido relevantes hombres de negocios que se han quejado de las barreras internas puestas al libre comercio, de la ilegalidad de muchos planes industriales que no miran más allá de la espadaña de la parroquia que los ha aprobado o promovido, de la dispersión de iniciativas de apoyo al comercio exterior. En este sentido, un empresario catalán (el señor Pujol Artigas), señaló

que “en lugar de tener guerrilleros para apoyar a las empresas españolas podríamos tener un Ejército bien preparado y dirigido por el embajador español en la zona”. El vicepresidente mundial de Siemens (señor Montes Pérez) fue más concluyente: “hasta qué punto el modelo de Estado que estamos creando en España, que políticamente seguro que es espléndido, no me cabe la menor duda, es económicamente posible, factible. Yo lo dudo”.

En fin, la alegría con la que se elaboran leyes y más leyes, todas iguales entre sí pero engendradoras de un desconcierto injustificado, multiplica los pleitos y los litigios judiciales creando lo que podríamos llamar el paraíso del rábula. Pero ¿es este el paraíso también del ciudadano de la calle?

España -porque sigue siendo ese “asombro de esperanzas” que cantara Pablo Neruda- no se rompe. Pero el Estado se fragmenta.

No olvidemos, en fin, algo muy sustancial y es que los países federales serios (Alemania o los Estados Unidos) cuentan con partidos nacionales como eje de sus políticas y como ingrediente indispensable para la formación de sus gobiernos. Esta circunstancia otorga una enorme solidez al sistema descentralizado. En España sabemos que existen -como un claro peligro para la cohesión del conjunto- los partidos nacionalistas, algunos con clara vocación secesionista. Pero hay algo peor: en los partidos de ámbito estatal están ganando peso sus direcciones territoriales que ya conforman una clase política con sus intereses propios, no necesariamente coincidentes con quienes ejercen el mando a nivel nacional.

Si, entre unos y otros, seguimos sin identificar el lugar exacto al que queremos llegar, el sistema español se acabará tintando de elementos confederales, percepción que se acrecienta al contemplar el sistema del “cupo” en los territorios forales, originalidad española que en términos hacendísticos

supone la antesala de la independencia.

Ya puede afirmarse que actuamos según el principio “hoy soy más confederal que ayer pero menos que mañana”, sobre todo porque, sin haberse apagado las voces y los ecos de las reformas, los partidos nacionalistas anuncian que, culminada esta etapa, es preciso entrenarse para el próximo torneo (así, entre otros, el ex-presidente Pujol, *El País*, 10-06-2006). Estamos pues en una excursión sin más brújula orientadora que la amablemente prestada por esos mismos partidos nacionalistas.

Ahora bien, los citados elementos confederales son un retroceso en la historia y tendría gracia que los asumiéramos nosotros -con un Estado formado hace varios siglos- cuando los norteamericanos, en la hora fundacional, es decir, a finales del siglo XVIII, los descartaron abiertamente. Y ahí están como testimonio imperecedero los “papeles federalistas” de Hamilton, Madison y Hay que aparecieron en forma de artículos periodísticos en Nueva York entre los meses de octubre de 1787 y mayo de 1788. Como la preocupación máxima de sus autores era crear, en el marco de una democracia y de la división de poderes, un gobierno activo y fuerte que no quedara a merced de los intereses “egoistas” de los Estados miembros, razonaron la necesidad de dotar a la nueva república de los mejores y más engrasados mecanismos del poder federal, con predominio inequívoco del todo sobre las partes. Sin ellos, sin estos “papeles” sencillamente no se entendería la Constitución federal de los Estados Unidos, todavía hoy vigente.

¿Pretendemos dar lecciones jurídico-constitucionales o de descentralización a ese país?

Pamplona, 17 de noviembre de 2006.