

## Crisis de estatalidad y descentralización política

*«Lo que aquí se llama federar es desfederar, no unir lo que está separado, sino separar lo que está unido. Es de temer que en ciertas regiones, entre ellas mi nativo País Vasco, una federación desfederativa, a la antigua española, dividiera a los ciudadanos de ellas, de esas regiones, en dos clases: los indígenas o nativos y los forasteros o advenedizos, con distintos derechos políticos y hasta civiles.»*

(Unamuno)

*«Que los separatistas son los extremistas. Cierto hasta la perogrullada. Nada hay más delicado y difícil que el trazado de la frontera entre el separatista y el autonomista. A veces se trata tan sólo de talante. El autonomista, en un acceso de mal humor, se hace separatista. El separatista, en un momento de buen humor, se hace autonomista.»*

(Salvador de Madariaga) <sup>1</sup>

*«En el futuro, mientras Europa se vaya uniendo, los länder alemanes irán alejándose. Necesitamos más centralismo, no menos.»*

(Joachim Kämpner) <sup>2</sup>

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UNIDAD CULTURAL DE LOS ESPAÑOLES.—III. LA DESORGANIZACIÓN DE ESPAÑA COMO NACIÓN POLÍTICA.—IV. LA ÚLTIMA OFENSIVA PARA LA DESARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—V. OTRA DESCENTRALIZACIÓN NO MENOS PELIGROSA: EL SOBERANISMO MUNICIPAL.—VI. LA DESORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DE LA MANO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES.—VII. HACIA UN ESTADO CONFEDERAL. EL MODELO DE LA MONARQUÍA AUSTRO-HÚNGARA.—VIII. UNA BATALLA DESIGUAL: PATRIOTISMOS NACIONALES CONTRA PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL.—IX. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA RECENTRALIZACIÓN PARA FEDERALIZAR EL ESTADO.

---

★ Catedrático de Derecho Administrativo.

<sup>1</sup> *De la angustia a la libertad. Memorias de un Federalista*, Espasa Calpe, Madrid, 1977.

<sup>2</sup> En el *Süddeutsche Zeitung* (26/2/2005). A propósito de la reforma constitucional alemana, en el sentido de reducir las leyes que los *Länder* pueden vetar en el Bundesrat del 60 al 40 por 100, pero a costa de aumentar las competencias de aquéllos y reducir las estatales.

## I. INTRODUCCIÓN

Andamos los españoles, entre 2005 y 2006<sup>3</sup>, como tantas otras veces<sup>4</sup>, torturándonos sobre si España es una única nación o una nación de naciones y cuáles sean éstas y si las Comunidades Autónomas son regiones, comunidades nacionales o naciones o realidades nacionales o sabe Dios qué. Esta preocupación se traslada a la organización del Estado que se pretende proyectar para justificar una reforma de la Constitución y de los estatutos de autonomía o bien la modificación de aquélla a través de la reforma de éstos. Si existen varias naciones dentro de lo que llamamos España se podría, piensan y desean los nacionalistas periféricos, establecer un estado confederal o admitir, lisa y llanamente, la separación de algunas Comunidades Autónomas, creando nuevos estados.

Nada nuevo en la historia institucional de España que lleva dos siglos evolucionando en función de la comodidad o incomodidad que el régimen constitucional provoca a los nacionalistas vascos y catalanes. ¿Cómo no iba a ser incómoda para los vascos, los grandes privilegiados con la monarquía absoluta durante siglos, una Constitución como la gaditana o cualquier tipo de constitucionalismo que proyectaba un sistema de igualdad en lo jurídico, la unidad de códigos, y que forzosamente habría de liquidar los privilegios tributarios y las exenciones de servicio militar? Las guerras carlistas que asolan nuestro siglo XIX son, en sustancia, guerras, de vascos en defensa de sus fueros, contra la España liberal.

Pero el mismo régimen liberal, radicalmente centralista, no fue incómodo para los catalanes, sus grandes beneficiarios. Imposible rechazar un Estado que optó por el proteccionismo comercial, que desarrolló la industria textil frente al librecambismo inglés, que contuvo y reprimió los movimientos sindicales que amenazaban a sus nacientes empresas, que derramó en Cataluña su sangre, sangre liberal y centralista, para librarla de la involución carlista y que a *mes a mes*, con sus maestros nacionales, catedráticos de instituto y universidad (precisamente la Central de Barcelona), les enseñó el castellano, tan necesario entonces, como ahora el inglés, para sus viajeros de comercio. La verdad es que no hay que hacer profesión de marxista, para comprender que el gran desarrollo social y económico de Cataluña, que se visualiza en el gran prodigio de la Exposición Universal de Barcelona en 1888, no hubie-

---

<sup>3</sup> A propósito del Proyecto de Estatuto de Cataluña, aprobado por el Parlament en otoño de 2005, y pendiente de referéndum, tras su paso por las Cortes.

<sup>4</sup> Por todos, recordemos a Unamuno (periódico *El Sol*, el 14 de mayo de 1931): «Hay otro problema que acucia y hasta acongoja a mi patria española, y es el de su íntima constitución nacional, el de la unidad nacional, el de si la República ha de ser federal o unitaria. Unitaria no quiere decir, es claro, centralista, y en cuanto a federal, hay que saber que lo que en España se llama por lo común federalismo tiene muy poco del federalismo de Tite Fedendist o New Constitution, de Alejandro Hamilton, Jay y Madison. La República española de 1873 se ahogó en el cantonalismo disociativo. Lo que aquí se llama federar es desfederar, no unir lo que está separado, sino separar lo que está unido. Es de temer que en ciertas regiones, entre ellas mi nativo País Vasco, una federación desfederativa, a la antigua española, dividiera a los ciudadanos de ellas, de esas regiones, en dos clases: los indígenas o nativos y los forasteros o advenedizos, con distintos derechos políticos y hasta civiles.»

ra sido posible sin el riguroso centralismo que gobernó nuestro siglo XIX en favor de Cataluña.

Es lógico que, desde el abismo que separaba el desarrollo catalán y el resto de la España campesina, sumida en una pobreza medieval, y desde el renacimiento cultural que todo desarrollo económico engendra, la sociedad catalana aspirara a un autogobierno. Y así nace para Cataluña la primera excepción al centralismo, la regionalización administrativa, que se encarnó en la Mancomunidad Provincial (1907), tan magistralmente gobernada por Prat de la Riva, y que originó, como todo aperitivo, un mayor apetito de autogobierno. Para intentar saciarlo, Azaña inventó e incluyó en la Constitución Republicana de 1931 el estado integral con autonomías regionales que puso en pie la primera Generalidad de Cataluña. Y todo fue bien mientras gobernaba Azaña con dos ministros catalanes Carner (Hacienda) y Companys (Marina). Pero derrotado Azaña en las elecciones de 1933, la incomodidad de los nacionalistas catalanes fue tal, que no dudaron, el 6 de octubre de 1934, en sublevar la Generalidad de Cataluña contra la II República, confiriéndole el triste honor de ser la primera institución en protagonizar por unanimidad un levantamiento cruento contra la democracia española en el siglo XX; deslealtad con la República, que tras la condena por rebelión militar a Companys y demás golpistas por el Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>5</sup> y, subsiguientes indultos, todo ello en 1935, siguió en la guerra civil de lo que un defraudado Azaña dejó constancia indubitada<sup>6</sup>.

Con la Constitución de 1978, los nacionalistas catalanes, y no digamos los vascos que ven reconocidos los fueros y derechos históricos que ninguna

<sup>5</sup> Sentencia en causa por responsabilidad criminal de 6 de junio de 1935.

(*Gaceta de Madrid*, núm. 163, de 12 de junio de 1935, pp. 2123-2131) 1. SÍNTESIS ANTECEDENTES. Causa de delito de Rebelión Militar contra el Presidente y Consejeros de la Generalidad de Cataluña con ocasión de los sucesos de octubre de 1934. 2. El 6 de octubre de 1934, el Presidente de la Generalidad, estando declarada huelga general en toda Cataluña y ante la formación de un nuevo Gobierno de la República, declaró, a través de un manifiesto, que el Gobierno de la Generalidad rompía toda relación con las instituciones falseadas y se proclamaba el Estado Catalán de la República Federal Española. Dicho manifiesto fue notificado a la Autoridad militar, requiriéndose de la misma que se pusiera a las órdenes de la Generalidad, al mismo tiempo que el Presidente de ésta ordenaba a los Mozos de Escuadra que defendieran la Generalidad contra quien fuera que la atacara. 3. El Gobierno de la República había declarado el Estado de Guerra en toda la Nación, recibiendo la Autoridad militar la orden de comunicarlo a la Generalidad y publicar el correspondiente Bando. 4. Obedeciendo órdenes de la Autoridad Militar, una columna militar, al mando de un Comandante de Artillería, se dirige a la Plaza de la República para tomar la Generalidad y el Ayuntamiento. En el transcurso de esta operación se produjeron diversos incidentes que ocasionaron numerosos heridos y dieciséis muertos. Finalmente, el Presidente de la Generalidad comunicó por radio a todo el país la rendición del Gobierno de la Generalidad.

Fallamos que debemos condenar y condenamos a cada uno de los procesados D. Luis Companys Jover, D. Juan Bautista Lluhi Vallescá, D. Martín Esteve y Guau, D. Martín Barrera Maresma, D. Pedro Zoilo Mestres Albert, D. Buenaventura Gassol Rovira y D. Juan Comorera Solé, como autores de un delito de rebelión militar, a la pena de treinta años de reclusión mayor, con las accesorias de interdicción civil durante el tiempo de la condena e inhabilitación absoluta, y al pago de las costas procesales en la proporción de una octava parte hasta el auto de apertura del juicio oral, y por séptimas partes las posteriores, siéndoles de abono, para el cumplimiento de la condena, todo el tiempo de prisión provisional sufrida.

<sup>6</sup> *Azaña y el Estatuto de Cataluña*, Estudio Preliminar de García de Enterría, Madrid, 2005.

Constitución española había tolerado ni mencionado, consiguen al fin sentirse algo más cómodos dentro de un Estado federal, que no otra cosa, y aún más descentralizado, es el Estado de las autonomías. Precisamente en reclamación de Estado federal frente al integral con regiones autónomas, se había sublevado la Generalidad de Cataluña contra el Gobierno legítimo de la República en 1934: «*En esta hora solemne en nombre del pueblo y del Parlamento, el Gobierno que presido, asume todas las facultades del poder en Cataluña, proclama el estado catalán de la República federal española*» (Discurso de Companys desde el balcón del Palacio de la Generalidad el 6 de octubre de 1934). Pero ahora lo federal no es suficiente. El apetito nacionalista se ha hecho descaradamente confederal.

Lo que esta crisis política (sólo crisis porque venturosamente nunca llegará a guerra civil) pone de relieve es la debilidad del Estado nacional, que, como en otros Estados, unos interpretan como simple cansancio del Leviatán<sup>7</sup> y otros ven como un proceso hacia su disolución. Una degradación que deriva, además de la vampirización de su soberanía desde instancias supra-estatales, de haber satanizado los principios del Derecho público que hicieron posible su creación y formidable desarrollo, y, entre otros, el fundamental de la centralización, principio hoy desplazado en la dinámica política por la voracidad de su contrario, la descentralización sin límites. Entre nosotros esta involución no se apoya, en razones técnicas de una mayor eficacia y eficiencia de las organizaciones centralizadas frente a las descentralizadas, lo que desmiente *a radice* la realidad de las grandes organizaciones privadas, las multinacionales; ni menos aún la defensa del principio de igualdad de los ciudadanos en la esfera pública, que sólo el centralismo garantiza, razón por la cual fue siempre signo distintivo del progresismo político, y lo sigue siendo, como muestra la radical oposición en Italia de toda la izquierda a las reformas descentralizadoras de Berlusconi, los separatistas del Norte y los ex fascistas. Como advierte Félix de Azúa<sup>8</sup>, se trata de «*una actitud ideológica perfectamente consecuente con la tradición de la izquierda europea. En España, con unas regiones mucho menos diferenciadas que las italianas, la izquierda apoya a los nacionalistas vascos y catalanes de herencia católica y autoritaria*». Ciertamente, la descentralización española, ahora confederal, es decir, más profunda que la italiana, es abanderada por la izquierda junto con los separatistas, y se apoya en la falacia de la supuesta diferenciación cultural entre los españoles que haría de España una nación de Naciones. Comencemos, pues, por aquí.

---

<sup>7</sup> Justamente éste es el título del libro sobre *Cansancio del Leviatán: Problemas políticos de la mundialización*, edición a cargo de Juan Carlos Monedero (Editorial Trota, Madrid, 2005). Este trabajo recoge interesantes trabajos sobre este fenómeno y, sobre todo, una bibliografía muy actualizada a la que nos remitimos.

<sup>8</sup> *Dime, niño, de quién eres*, *El País*, 10 de marzo de 2006.

## II. LA UNIDAD CULTURAL DE LOS ESPAÑOLES

Como ya expuse en otra ocasión<sup>9</sup>, mientras España como nación cultural está más cohesionada que nunca lo estuvo en su historia, aunque perdiendo sus valores tradicionales en favor de la «californización»<sup>10</sup> universal. Por el contrario, España como nación política, es decir, el Estado español, se rige ahora por principios contrapuestos a aquellos que posibilitaron su nacimiento y desarrollo, y fundamentalmente, a la centralización, lo que es causa primordial del actual proceso de desorganización<sup>11</sup>. La paradoja es que a más nación en términos sustanciales de identificación cultural entre los españoles menos nación política, menos o peor estado.

Ciertamente, en relación con España como nación cultural puede concederse a los nacionalistas periféricos que, incluso, se quedan cortos cuando ven en la Historia de España, distintas culturas (salvo en el decisivo factor religioso que siempre soslayan) y, desde luego, organizaciones políticas diferenciadas para unos y otros reinos o regiones, antes del Decreto de Nueva Planta de 1714. Pero a partir de aquí los españoles quedaron sujetos a una misma estructura jurídico-política que posibilitó un proceso acelerado de unificación cultural que, como en Francia, los igualó por las buenas y por las malas. Amén de la concurrencia de otros factores preexistentes o sobrevenidos, y en un parto de tres siglos, la unidad cultural de los españoles, como en Francia, como en Italia, Alemania, es hechura de esa nueva estructura política que nace en la Ilustración y prosigue con el Estado liberal que la afianza en los siglos XIX y XX. Ninguna diferencia sustancial, aparte de diversos calendarios, separa ese proceso en España de otros países europeos. De diversidad de naciones culturales y en parte políticas, a una sola nación alemana francesa, italiana, inglesa o española.

Pero más atrás, la unidad cultural de los españoles, es hechura, en primer lugar, de la dominación religiosa de la Iglesia Católica, omnipresente desde antes de la Edad Media en todo el territorio, que nos sujetó, mediante una férrea organización centralista, temporal y espiritual, que llegó con la parroquia a las mas recónditas aldeas, a las mismas creencias y pautas de conducta. Los españoles venimos durante siglos asintiendo a las mismas creencias y, hoy, a las mismas descreencias. Hemos orado ante las mismas imágenes todo ese tiempo y ahora, al mismo ritmo, caminamos hacia un agnosticismo en constante progreso. Tenemos por ello las mismas explicaciones, religiosas o agnósticas, para las tragedias que todo ser humano tiene por el hecho de nacer y morir y la misma ética, la misma moralidad e inmoralidad, en nuestros comportamientos.

<sup>9</sup> «España: ¿una o trina? Hacia el Estado de las Padanias de la mano de Herrero Rodríguez de Miñón», en *Revista Política Exterior*, núm. 53, septiembre de 1996.

<sup>10</sup> Y es que, como advirtió Woody Allen en una de sus películas: «*Los Ángeles es la ciudad más limpia de América porque convierten directamente la basura en películas y programas de televisión.*»

<sup>11</sup> Tomo los conceptos de nación política y nación cultural de Heller: nación política es aquella que vive bajo una misma dominación estatal; nación cultural es el pueblo formado por los mismos o similares factores culturales.

La unidad cultural de España es producto, en segundo lugar, de la unidad jurídico-política, creada por una mantenida dominación monárquica desde hace cinco siglos. El proceso de unidad cultural fue acelerado por los ilustrados de la Monarquía borbónica, con la imposición como lengua oficial del castellano y un primer centralismo, consecuencia todo ello de la guerra de Secesión.

Pero fueron los liberales del siglo XIX quienes con el centralismo napoleónico, al igual que en Francia, Bélgica o Italia, lo impulsaron decisivamente al crear un aparato institucional y normativo uniforme que nos gobierna desde hace dos siglos: una misma Constitución, los mismos códigos, las mismas leyes, los mismos impuestos, la misma moneda, el mismo servicio militar, la misma lotería, los mismos servicios públicos, la misma burocracia y sobre todo la misma educación y el mismo idioma. La Administración Pública española de los dos últimos siglos, al igual que la francesa belga, o italiana, con sus estructuras organizativas, con sus burocracias hizo de apisonadora cultural que borró las diferencias, antes muy visibles, entre unos y otros españoles. España, entendiendo por tal la unidad cultural y social es por ello más obra de militares, funcionarios y clérigos, sobre todo de éstos, que de Reyes y políticos.

En las últimas décadas se han producidos otros aceleradores culturales que han reforzado la unidad social y cultural. Me refiero a los espectáculos culturales de masas, que suponen las ligas deportivas y el disfrute o padecimiento de los medios de comunicación, en especial la radio y la televisión. Una radio y una televisión que tienen a todos los españoles alimentados de los mismos partidos de fútbol, cónclaves pontificios, catástrofes, lecturas de quijote, tertulias políticas o programas basuras.

¡Y el turismo interior! Por primera vez en nuestra historia los españoles han podido viajar no sólo para hacer el servicio militar de una región a otra, sino con pasión lúdica y cultural por toda la geografía española. Asistimos a desplazamientos masivos en los fines de semana en las más nimias vacaciones. Es en nuestros días cuando los españoles han visto, paseado comido y bebido en toda España y se han conocido y tratado de verdad sin que se hayan detectado signos de rechazo entre unos y otros, sino todo lo contrario.

Las diferencias económicas interregionales producidas en el próximo pasado y causa de las emigraciones interiores, han originado un efecto culturalmente unificador en aquellas regiones que se creían cultural o racialmente más diferenciadas: País Vasco y Cataluña. Por lo demás, los españoles hemos compartido las mismas miserias y carencias y al mismo tiempo nos hemos librado de la servidumbre de los trabajos más duros y convertido en los nuevos ricos que ahora somos; por primera vez en la Historia todos los españoles nos sentimos diferentes de una emigración multirracial que nos inunda, pero que necesitamos para servirnos de ellos en los más modestos y duros trabajos y para el progreso de nuestra economía.

A resaltar el porcentaje de cultura norteamericana que todos los españoles hemos absorbido por igual en las últimas décadas, y cuya imparable penetración y crecimiento no hay excepción cultural que la frene. Como en

otros países europeos, Norteamérica se ha convertido en la meca científica de los españoles más ilustrados que peregrinan a sus famosas universidades y no ya a las alemanas o francesas como antaño; de allí vienen todos los movimientos sociales (la liberación de la mujer, el respeto por la homosexualidad, la crisis familiar) y los referentes costumbristas en el vestir (vaqueros), en el comer (comida basura), en el beber (cocacola), y nuestros principales entretenimientos de música o espectáculo los importamos de la industria cinematográfica californiana, por no hablar de nuestros comportamientos empresariales, financieros y políticos pendientes al minuto del acontecer americano y del aprendizaje de su *management*. Ése es, para bien o para mal, el único foco cultural, el único púlpito, de que se alimentan todos los españoles y de poco sirve doblar el cine norteamericano al gallego, catalán o al euskera, porque la belleza o la basura que se recibe es la misma y lo importante no es el envoltorio, sino el contenido, máxime cuando, no obstante el fomento de las lenguas autonómicas, todos los españoles hablan el mismo idioma, el castellano, al menos de momento.

Por si fuera poco, ahora resulta que también estamos unidos en un destino en lo universal; o mejor dicho, nuestro destino es Europa y la globalización económica. En esos escenarios se juega nuestro porvenir; ahí están nuestras esperanzas y nuestros riesgos, y no ya, y solamente, en este patio de vecindad que es la península ibérica e islas adyacentes.

Lo importante es que al día de hoy, España es una única nación cultural, una comunidad culturalmente igualitaria porque los españoles viven en unas mismas creencias y descreencias, costumbres y modos de vida, resultado de haber vivido y evolucionado al mismo tiempo en unos mismos avatares y procesos históricos, políticos, jurídicos y culturales, y estar ahora sumidos en el mismo contexto de globalización cultural. Estamos ante un hecho sociológico empíricamente verificable y como tal es una realidad fuera de discusión, invulnerable a su negación o desconocimiento por unos u otros. En definitiva, la unidad social y cultural de los españoles es hoy muy superior a la que existía en la monarquía de los Reyes Católicos o en la Monarquía austríaca, o cuando Felipe V en 1714 promulga el Decreto de Nueva Planta o cuando se aprueba la Constitución de Cádiz o cuando muere el General Franco <sup>12</sup>. Y frente a esa realidad cultural unitaria nada significa culturalmen-

---

<sup>12</sup> Es aquella primera norma fundamental la que constitucionaliza el término nación referido a España, al decir que la nación española es la reunión de todos los españoles, que es libre e independiente y que la soberanía reside esencialmente en dicha nación, por lo que las Constituciones posteriores, dando por supuesta su existencia y caracteres, sólo se ocupan de definir quienes fueren o no españoles. La Constitución de 1978 arranca de nuevo, como la Constitución gaditana, al decir que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Desde esta perspectiva, sociológica y jurídico-constitucional, resulta increíble que cuatro Catedráticos de Derecho Constitucional en el dictamen de 25 de octubre de 2005, elaborado para el Partido Socialista con el fin de enmendar el Proyecto de Estatuto de Cataluña pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados, hayan afirmado, no obstante manifestar la inconstitucionalidad de muchos otros preceptos del Estatuto catalán, que «la compatibilidad con el artículo 2 de la Constitución del término “nación” referido a Cataluña (art. 1.1 de la Propuesta de reforma) tiene una dimensión teórica condicionada de manera decisiva por el debate político, ideológico y cultural» y que, en

te hablando que unos españoles sean bilingües, es decir, hablen otra lengua además del castellano, o que otros prefieran la gaita al chistu o la guitarra, o el frontón antes que el fútbol, o la paella frente al gazpacho o que, en que las fiestas de los pueblos unos corran delante de los toros, otros quemén fallas, otros levanten castelletts, otros se agredan con agua o con tomates y otros todavía se ensañen con pobres animales. Llamar a eso cultura española es seguir viendo España desde la óptica de los campanarios de las parroquias pueblerinas y continuar, los que la fomentaba con onerosas ayudas públicas, la política de los coros y danzas del franquismo.

### III. LA DESORGANIZACIÓN DE ESPAÑA COMO NACIÓN POLÍTICA

Si la unidad cultural de los españoles, y, por ende, España como nación cultural, está fuera de tiro de los nacionalistas periféricos, y además en imparable crecimiento, y en decadencia los restos de un folklore atávico, si está cada vez más al alcance de los nacionalistas periféricos alterar la estructura jurídico-política española, el Estado español, y provocar y debilitar sus instituciones de gobierno. Ya nos gobierna un débil y pobre Estado cuya situación se asemeja un anciano en cuyo lecho de muerte los herederos se disputan (y en el *ínterin* malversan) su patrimonio. Un patrimonio de soberanía ya debilitado como consecuencia de la globalización económica y de la cesión de soberanía a organismos supranacionales, factores que afectan a todos los Estados nacionales de Occidente; pero sobre todo de factores internos que han provocado una alteración de los fundamentos sobre los que en los tres últimos siglos se cimentó el nacimiento y desarrollo del Estado español y la unidad cultural de España y, sobre todo, la herramienta fundamental para alcanzar ese resultado. Me refiere centralismo como principio inspirador, un principio organizativo que fue el padre y madre de los Estados nacionales europeos,

El centralismo fue, en efecto, el gran instrumento de que se sirvió el estado liberal para asegurar su dominación sobre su propio aparato y los ciudadanos y que, además, supuso el progreso nunca visto del principio de igualdad que consagró la revolución francesa. Consecuentemente no hay más poder legislativo que el del Estado y unas mismas leyes rigen a todos los ciudadanos. Es el famoso principio de la *unidad de códigos* que consagran como

---

consecuencia, se abstienen de analizar la cuestión. Justamente es lo contrario: cuando el constituyente de 1978 afirmó que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», reconoció a España como un hecho indubitado, un hecho fundante para la propia Constitución. Como hizo la Constitución de Cádiz que manifestó su voluntad de que esa nación, España, sea la única en el territorio de España. Ese precepto tiene, pues, el valor que tendría un hecho probado en una sentencia y, además, un valor normativo derivado de una manifestación de voluntad explícita de no admitir en el seno de España otras naciones. Admitir otras naciones dentro de España equivale a una alteración sustancial del precepto constitucional haciendo de España una muñeca rusa que en su interior esconde otras naciones con el mismo diseño.



una aspiración las Cortes de Cádiz: unos mismos códigos y leyes gobernarán a toda la Monarquía. Una hazaña que se cumplió a los largo del siglo XIX con las grandes leyes administrativas sobre bienes y servicios públicos, leyes fiscales y, en fin, la codificación civil.

El centralismo supuso asimismo una sola administración y la consiguiente igualdad ante las prestaciones de los servicios públicos, iguales y uniformes en todo el territorio e impuso la igualdad de oportunidades para el acceso a las funciones públicas con la creación de burocracias únicas, estatales o locales, controladas por el Estado <sup>13</sup>.

Cierto que se reconoció a nivel constitucional y administrativo la existencia y personalidad independiente de entes territoriales menores, municipios y provincias; pero unos y otros no eran distintos y opuestos al Estado, sino subordinados a éste para asegurar el respeto de los intereses más generales sobre los locales, como debe ser, y liberar a los administrados de las peor tiranía que es la inmediata y cercana. Esa saludable subordinación se garantizaba a través de las técnicas de tutela, autorización previa y poder de sustitución sobre actos y autoridades (la doctrina de la minoría de edad) y la atribución al alcalde de la doble personalidad de *primus* de la administración municipal y representante y autoridad del Estado, condición hoy ausente de nuestras leyes de Régimen Local.

Frente a ese modelo centralista sobre el que se construyó el Estado liberal, asistimos ahora a la sacralización del principio opuesto, la descentralización indefinida, que arranca del imprudente diseño de la Constitución de 1978. Para valorar su alcance es útil su comparación con el Estado integral-regional de la Constitución republicana de 1931, cuando, en principio, todo parecía indicar que la Constitución española post-franquista se habría de inspirar en aquélla. Pero ciertamente no se hizo así, y la Constitución de 1978, obedeciendo a un riguroso dogmatismo anticentralista —y, sin duda, a la presión del terrorismo vasco—, más que a aspiraciones populares de descentralización, muy inferiores tanto en Vascongadas como en Cataluña y en Galicia a las existentes en la década de los años treinta—, estableció un modelo de despliegue territorial mucho más profundo que el de la Constitución republicana de 1931.

Un primer elemento de esa profundización es, sin duda, el abaratamiento de los trámites del *iter procedimental* exigido para la constitución de regiones autónomas. Prácticamente la descentralización se impuso por la clase política, tal y como se había ya configurado en el régimen preautonómico. Por el contrario, la Constitución de 1931 vendía muy caro el acceso a la

<sup>13</sup> A subrayar que, cuando en el siglo XIX se construyeron los estados nacionales el centralismo se ve un principio de la ideología de izquierdas y progresista, una herencia del jacobinismo francés, liberado ya del terror revolucionario que tanto le había desprestigiado. Por ello, la derecha monárquica, se levanta contra el centralismo y sus efectos directos. Una cuestión que los franceses liquidaron en el período revolucionario y que aquí costó mucha sangre imponer, frente a las sublevaciones carlistas, lo que retrasó la consolidación del Estado constitucional.

autonomía y exigía que los estatutos regionales tuviesen un mayoritario y contrastado respaldo popular <sup>14</sup>.

Otro dato diferenciador entre una y otra Constitución, y que concuerda con el anterior, es la afirmación en la Constitución de 1931 del *derecho de retorno* de las provincias al régimen centralista común, lo que presuponía que el régimen centralista común iba a continuar sobre la mayor parte del territorio nacional—, derecho de retorno que desaparece en la Constitución de 1978 <sup>15</sup>. En la Constitución de 1978, la autonomía es una situación irreversible: una vez que una provincia ingresa en una Comunidad Autónoma queda atrapada *ad aeternum* en aquélla sin posibilidad alguna de volver al régimen centralizado del que salió, ni siquiera de constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Diferentes son también los criterios y las reglas que, en una y otra Constitución, abordan el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones, muchos más favorables al Estado en la Constitución de 1931 que en la de 1978 <sup>16</sup>.

Además, el centralismo republicano se garantizó con el dictado de leyes armonizadoras, reserva de ejecución de las normas de la República a sus propios órganos y la «prevalencia del derecho del Estado español sobre el de las regiones autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos» (arts. 19, 20 y 21).

A destacar en la regulación del *uso de las lenguas*, que la Constitución de 1931 fue más contundente en la defensa del castellano que la de 1978 <sup>17</sup>. Y

---

<sup>14</sup> A través de los trámites de la proposición de la mayoría de los Ayuntamientos y la aceptación en referéndum por las dos terceras partes de los electores inscritos, amén de la aprobación de las Cortes Generales (art. 12). La seriedad de estos trámites fue eliminada en la Constitución de 1978, que dejó prácticamente en manos de la clase política, sin exigencia de un referéndum popular mayoritario, sin un *quórum* mínimo ni de participación ni de votos positivos el acceso a las diversas formas de autonomía. El pueblo español no tuvo la oportunidad en ninguna de sus regiones de pronunciarse por *referéndum* mayoritario de sus electores para salir de la centralización. Los estatutos se aprobaron partiendo de la regla del plebiscito de 1-0. Un solo voto positivo, un solo gol era suficiente para ganar el partido. El referéndum de Galicia se aprobó sólo con el voto positivo del 14 por 100. Es decir, frente al 86 por 100 que votó en contra o que se abstuvo.

<sup>15</sup> Artículo 22. Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincial.

<sup>16</sup> En la Constitución de 1931 se comienza por afirmar las competencias del Estado, enumerándose en primer lugar las que le corresponden en exclusiva sobre la legislación y la ejecución (art. 14). Un segundo grupo de materias al Estado corresponde en exclusiva la legislación pudiendo corresponder a las regiones autónomas la ejecución, pero *sólo en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes*. Se trata de una competencia traspasable pero sólo de ejecución y condicionada a dicha apreciación de capacidad. Condicionada también por la reserva al Estado de potestad reglamentaria exclusiva sobre dichas materias: ejecución, pues, no reglamentaria. Fuera de estos dos grandes grupos de materias, comienza, por exclusión, la competencia de las regiones: fuera de las anteriores materias, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.

<sup>17</sup> *Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional. Y se cuidó muy mucho de fomentar las lenguas regionales, como hace la Constitución de 1978 con dos normas específicas: Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.* Además el artículo 50 prescri-

lo mismo cabe decir de la unidad de la nación española, puesta en entredicho en el artículo 2 cuando se introduce la asimetría terminológica entre nacionalidades y regiones, lo que alentaría la posterior polémica sobre si Cataluña, País Vasco y Galicia son o no naciones.

Sobre la educación, la Constitución de 1931 la declaró «*atribución esencial del Estado que lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada*» (art. 49) y prescribió que una Ley de Instrucción Pública determinaría la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados (art. 50); y, en consecuencia, mantenía en todo el territorio sus propios establecimientos de enseñanza, sin perjuicio de que otras instituciones educativas a cargo de las regiones autónomas y financiadas por ellas. Por el contrario, la Constitución de 1978 entregó todo el sistema educativo a las Comunidades Autónomas, salvo la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y veremos por cuánto tiempo.

Diferente parece ser también el *sustrato ideológico* en que se apoya la descentralización que llevó a la Constitución de 1978 a superar la frontera de la descentralización política establecida en la de 1931 y cuyas peculiaridades y moderados límites se acaban de exponer. Nada hay, en el sistema del Estado integral regional de la Segunda República que pueda formalmente considerarse como una corrección radical del Estado liberal decimonónico: la igualdad entre todas las provincias es absoluta y en parte alguna se garantizan o respetan presuntos derechos históricos o fueros de algunas provincias españolas, cuestión que no aparece regulada, ni siquiera aludida, en la Constitución de 1931, como tampoco lo fue en ninguna de las anteriores.

Por el contrario, la Constitución de 1978 establece tres niveles de diferenciación entre los españoles según pertenezcan a una Comunidad, a una nacionalidad o a una nacionalidad foral, lo más grave, reintroduciendo el foralismo en la Disposición Adicional Primera: «*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*»; y en la Disposición Derogatoria: «*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.*» ¿Y que prescribía el artículo 1 de esta Ley de 1876? Pues algo muy justo, elemental esencial para España y el Estado como que «*Los deberes que la Constitución política ha impuesto a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley les llame, y de contribuir en proporción de sus*

---

bió la obligatoriedad del estudio de la lengua castellana y que ésta lengua se usaría como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas, amén de que el Estado podría mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

*haber a los gastos del Estado, a los habitantes de las Provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que a los demás de la Nación.»*

En definitiva, la ideología subyacente, y en cierto modo explícita, en nuestra Constitución es el fuerismo carlista, y el inevitable retorno a la división territorial y singularidades territoriales previas al Estado liberal decimonónico. Ante ese escenario constitucional, ¿a qué extrañarse del envalentonamiento del nacionalismo vasco, heredero del carlismo a beneficio de inventario, y que se haya creado un clima de agravio comparativo y que ese agravio se extienda al resto de las Comunidades Autónomas? ¿Acaso los ingenuos, imprudentes o ignorantes redactores de la Constitución de 1978 y los partidos que la apoyaron creyeron que los españoles iban a tolerar una desigualdad competencial y fiscal indefinida por los siglos de los siglos? ¿A qué sorprenderse ahora de que los nacionalistas catalanes, y detrás las restantes Comunidades Autónomas (Cláusula Camps del Proyecto de Estatuto Valenciano), quieran el mismo trato a costa del Estado! ¿No hubiera más razonable, y mejor, que la Constitución de 1978 hubiera asumido en la organización territorial el diseño de la Constitución republicana de 1931?

#### IV. LA ÚLTIMA OFENSIVA PARA LA DESARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Ante el escenario constitucional antes descrito, la pregunta inevitable es: ¿por qué si los nacionalismos periféricos en 1931 eran políticamente más fuertes que en 1978, por qué si la desigualdad cultural de Galicia, Cataluña y País Vasco era mayor, mucho mayor en 1931 que en 1978, el nivel de descentralización de esta Constitución es superior al de la Constitución de 1931 y superior al modelo federal que ya vemos por el retrovisor. ¿Por qué, además, se reintroduce el foralismo que la Constitución de 1876 y la II República había dado por definitivamente liquidado?

La respuesta es muy simple: todos los partidos políticos, unos más y otros menos, pero sobre todo los de izquierda, en contra de su tradición y postulados ideológicos, habían satanizado ya el centralismo como una ideología abominable y sacralizado un nuevo paradigma: la autonomía territorial y descentralización que proclaman los artículos 2 y 103 de la Constitución. La descentralización pasó a ser la nueva frontera de la organización del Estado, un paradigma, un dogma de la ciencia política y de nuestro Derecho público, que actúa y sigue actuando como los dogmas religiosos que descalifican *a radice* a su contrario, en este caso, al centralismo, como un *totalitarismo o fascismo para la izquierda y las fuerzas nacionalistas y un despreciable jacobinismo para el centro-derecha*<sup>18</sup>. Si la descentralización es un principio constitucional, un *deux*

<sup>18</sup> Para atender al nuevo paradigma, el Partido Socialista aparece escindido en cuatro formaciones. De una parte, el PSOE y, de otra, el PSC de Cataluña y el PS de Euscadi, el PSGA a los que se le ha caído de las siglas la E de España. Ninguno defiende el centralismo. Asimismo el centro-derecha, hoy

*ex machina*, no es posible librarnos de sus perniciosos efectos, deteniendo su indefinida aplicación, hasta que no se deslegitime y acabe con el principio mismo.

Evidentemente hay causas más prosaicas que explican la unanimidad partidaria en asumir el proceso de descentralización sin freno que vivimos. Y es que a más descentralización regional y municipal mayor crecimiento de la burocracia política, lo que permite el asentamiento de la carrera profesional de las oligarquías regionales y locales. Como dice Miguel Artola: *«El gobierno inmediato, sin interferencias, aparece como algo muy atractivo para todos aquellos que quieran hacer una carrera política. No tienen que competir a nivel general, sino que pueden hacerlo a nivel local, y además se les ofrece una gran cantidad de puestos, de posiciones de poder político que no existían antes ni remotamente. Hoy la carrera política tiene, a través del poder autonómico, unas posibilidades que no tienen nada que ver con las que existían en un pasado reciente todavía. Y el dato cierto es que, en el plano puramente administrativo, hay más funcionarios en el conjunto de las autonomías que en el Estado central. Eso determina una situación de ventaja que nada tiene que ver con el sentimiento de identidad ni de la cultura amenazada por la opresión y esas cosas.»*

Además, en las Comunidades Autónomas con lenguas propias el nacionalismo se convierte en *nacionalingüismo*, una industria cultural onerosamente subvencionada. Y ofrece numerosos puestos de trabajo en la enseñanza y en las Administraciones públicas, como intérpretes y promotores culturales vernáculos, a los devotos del nacionalismo, lo que, lógicamente, lleva a sus beneficiarios a identificar su progreso profesional con la expansión de la autonomía, y, consiguientemente, a militar en los partidos más radicalmente soberanistas. A mayores, y mediante la exigencia de conocimiento del idioma vernáculo, quienes no sean suficientemente autóctonos no accederán o perderán sus puestos de trabajo en el sector público y verán limitadas su progreso en el sector privado. Ítem más: el reconocimiento por la Unión Europea del derecho a usar en sus instituciones el gallego catalán y euskera, aunque no sean lenguas oficiales de la Unión, y a costa del Estado español, ofrecerá nuevas oportunidades profesionales a los lingüistas vernáculos.

Y hay otra circunstancia más dramática que ha favorecido la descentralización territorial inicial, la posterior y la venidera, ya prometida por el Presidente Rodríguez Zapatero. Y es que la profunda descentralización de la Constitución de 1978 contó a su favor, durante la redacción de la Constitución y en los 25 años siguientes, con un acelerador de terrible eficacia: el terrorismo vasco, al que ingenuamente se creyó poder acallar con una amnistía y un Estado más descentralizado<sup>19</sup>. La segunda transición, la presente de

---

PP, estaba hipotecado por el *foral-navarrismo* de UPM, por lo que también asumió con fervor el Estado autonómico y la defensa de los derechos históricos y privilegios forales.

<sup>19</sup> Los nacionalistas han contado con esta fuerza de choque de efectos devastadores. Se pensó que mediante el indulto y una amplia descentralización más el reconocimiento de los derechos forales que ninguna Constitución había reconocido, se conseguiría erradicar el terrorismo vasco. Ya hemos visto con qué resultados. Es evidente que la descentralización y los nacionalismos contaron a su favor con la fuerza de choque de movimientos radicales: sólo los nacionalistas conviven y se apoyan en los radical-nacionalistas; ETA, Herri Batasuna, Ezkerreko Errepublikana, hagan lo que hagan, sus macabros «éxitos los

2005, se abre con un escenario similar: más descentralización con horizonte de secesión o de Estado confederal a cambio de punto final del terrorismo.

Consecuencia de la satanización del centralismo es que, ante la situación actual, no existe más alternativa que la profundización en mayor o menor grado del proceso autonómico. Un proceso que ya está al límite de la independencia en el País Vasco y Cataluña. Por el contrario, ningún partido caerá en la incorrección política de propugnar una vuelta al centralismo o corregir en sentido centralizador el actual reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>20</sup>.

Otra circunstancia que favorece las tesis de los profundizadores de la autonomía es que, en este momento, en el comparatismo constitucional pintan bastos para el centralismo. Bélgica, Inglaterra, Francia, Italia, caminan por sendas descentralizadoras con horizontes inquietantes mas allá del federalismo clásico, sobre todo Italia, en la que, a diferencia de España, es la izquierda precisamente la que se opone a la descentralización propiciada por Berlusconi, los padanos del Norte y los exfascistas de Gianfranco Fini, como hemos notado antes.

En resolución, todo se concita en España para consumir el desmontaje del Estado tan trabajosamente edificado por los liberales decimonónicos, en un momento, ciertamente inoportuno, en que parece haberse bloqueado la edificación del Estado europeo, tras el rechazo al proyecto constitucional en los referéndums de Francia y Holanda.

---

recogen los nacionalistas. Es la teoría de la recogida de nueces magistralmente definida por Arzallus. Unos mueven el árbol y otros recogen las nueces. Por el contrario, los partidos nacionales se han negado, lo que les honra, a apoyarse o beneficiarse frente a la los nacionalismos periféricos en un terrorismo antinacionalista, y asimismo, o que no tiene justificación, a beneficiarse del españolismo. Y es que españolismo y centralismo se han identificado. Con ello la satanización del centralismo se extiende al españolismo, una corriente de opinión a estas alturas muy difícil de invertir. Ciertamente que también el primer Gobierno del PSOE acudió a un terrorismo de Estado; pero el mismo Gobierno lo retiró de la escena, al no ser compartido por la oposición del Partido Popular, que, por el contrario, se sirvió de esas acciones para descalificar y descabalar al Gobierno de Felipe González.

<sup>20</sup> Demos por sentado que para huir de la calificación de inmovilista o centralista, la única alternativa es consentir más descentralización, más autonomía, lo que todos los partidos venden, en mayor o menor medida, como un progreso. Unos van despacio, como el Partido Popular, que en la primera legislatura del Gobierno Aznar se apoyó en los votos de los nacionalistas a cambio de transferir parte de impuestos estatales y otras competencias, como en materia portuaria, o concesiones políticas vergonzantes a los chantajes nacionalistas, como defenestrar a su líder, Alejo Vidal Cuadras, o que, ahora mismo, mayo de 2005, instalado en Gobierno de la Generalidad Valenciana, ha pactado con el PSOE un nuevo Estatuto para esa Comunidad dudosamente anticonstitucional en lo que se refiere a la organización judicial y la organización tributaria, y otros más deprisa, alocadamente, como el Gobierno de Rodríguez Zapatero. En cualquier caso los partidos sedicentemente españoles, no digamos ya los nacionalistas, se llenan la boca electoral con promesas descentralizadoras. Las competencias del Estado están pues, en la almoneda electoral, lo mismo que los deberes ciudadanos, como el servicio militar, que fue subastado a la baja por uno y otro partido en dos elecciones hasta su eliminación. Por otra parte, los partidarios de la profundización de la autonomía territorial cuentan a su favor con dos preceptos expresos de la Constitución. El artículo 2: *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*; y el artículo 103 que constitucionaliza la descentralización. Retirar competencias sería como ir contra un derecho constitucional ya adquirido.

## V. OTRA DESCENTRALIZACIÓN NO MENOS PELIGROSA: EL SOBERANISMO MUNICIPAL

Aun a riesgo de desviarnos en alguna medida del *iter* básico de este trabajo, no podemos dejar pasar otro dato inquietante: tras la primera oleada descentralizadora, la regional, ya está desembarcando una segunda descentralización que es la pretendida por los entes locales frente a las Comunidades Autónomas y al Estado, y que recoge, como un nuevo paradigma, la Carta Europea de Autonomía Local<sup>21</sup> y el Libro Blanco del Régimen Local del Gobierno socialistas. En él se justifica y mantiene el minimunicipalismo español y se apunta la práctica eliminación de la provincia<sup>22</sup>.

La descentralización municipal se apoya, como todas las descentralizaciones en el simplismo del principio de subsidiariedad: cuanto más cerca esté el Gobierno y la Administración de los ciudadanos mejor se gobierna y se administra, principio esgrimido en el siglo XIX por los municipalistas contrarios a la fortaleza del estado liberal y resucitado por las Encíclicas papales que lo extenderán después a las relaciones entre la acción pública y la iniciativa privada<sup>23</sup>. Un principio formulado casi siempre al margen de los principios

---

<sup>21</sup> Artículo 8 de la Carta Europea de la Autonomía Local: 1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. 2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

<sup>22</sup> Se abandona toda posible esperanza de afrontar la reducción del exorbitante número de municipios, 8.100, el 90 por 100 con menos de 5.000 habitantes, y se convierte a la provincia en puro ente asistencial de los pequeños municipios sin intereses, competencias ni funciones propias. Al parecer mantener municipios inviables supone una mayor democracia que el propio Libro Blanco identifica con mayor burocracia política: «no puede prescindirse la experiencia de los miles de mujeres y hombres que periódicamente se integran en los ayuntamientos teniendo en este ámbito su campo de participación en la gestión pública y en la definición de las políticas comunitarias». Y su medio de vida, añadiríamos por nuestra parte.

<sup>23</sup> Pío XI nos describe con fuerza la naturaleza del principio de subsidiaridad: «Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar por su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos» (*Quadragesimo Anno*, núm. 79). Se califica al principio de subsidiariedad de gravísimo, inamovible e inmutable, señalándose que corresponde a la justicia. Pío XI prosigue: «Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función subsidiaria, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme no será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más

de viabilidad eficiencia y objetividad<sup>24</sup>, que exigen dimensiones poblacionales y territoriales adecuadas para el ejercicio y prestación de funciones y servicios públicos.

El principio de subsidiariedad hace dos décadas que viene haciendo estragos en algunos Estados europeos que ya no aseguran que sus entes locales se someten a la legalidad y supediten sus intereses a los más generales con los controles de legalidad y oportunidad, como venían haciendo, mediante la exigencia de autorizaciones previas para la validez de determinados actos de los municipios y los poderes de sustitución de las autoridades locales por las estatales, en casos extremos. La sustitución de esas técnicas por inútiles controles judiciales *a posteriori* de la actuación municipal, ya acaecida hace dos décadas en Francia y España, ha supuesto el ensoberbecimiento de los municipios que ya invocan descaradamente la soberanía municipal, un nuevo nacionalismo de corte medieval.

En este sentido, el Consejo de Estado francés, a raíz de las leyes descentralizadoras de 1982, en su Informe de 1993, diez años después de la supresión de los citados controles, resumía así la situación: «*La promoción del principio de libre administración de las colectividades locales se ha operado al detrimento de otros principios, no menos fundamentales, tal y como: el principio de indivisibilidad de la República o de unidad del Estado...*» Igualmente, en los informes de 1991 y 1992 del Mediador de la República, se corroboran estas afirmaciones, indicando que los dirigentes locales están «*persuadidos que podían decidir soberanamente de todo*» y «*disponían de una competencia ilimitada*». Lo que además estos organismos constatan es el fracaso de los controles judiciales debido a las dificultades materiales de supervisar millones de actos locales con escasos fun-

---

feliz y próspero el estado de la nación» (*Quadragesimo Anno*, núm. 80). Pío XI, en el texto citado, nos enuncia las ventajas de la actuación subsidiaria del Estado: 1) aumenta la eficiencia social, 2) el estado de la nación es más feliz y próspero, 3) la autoridad del Estado se vuelve más firme. Este aspecto se justifica porque *a)* el Estado puede dedicarse a asuntos de mayor importancia, *b)* el Estado pierde menos tiempo, *c)* el Estado se vuelve más libre, firme y eficaz en los asuntos de su exclusiva incumbencia. La Doctrina Social nos propone que la iniciativa privada debe ser respetada y defendida por el Estado. El Magisterio de la Iglesia avanza aún más, exigiendo al Estado que favorezca la iniciativa privada. Por ello escribe Juan XXIII: «Por consiguiente, es indispensable que también la iniciativa privada contribuya, en cuanto está de su parte, a establecer una regulación equitativa de la economía del país. Más aún, las autoridades, en virtud del principio de la función subsidiaria, tienen que favorecer y auxiliar a la iniciativa privada de tal manera que sea ésta, en la medida que la realidad permita, la que continúe y concluya el desarrollo económico por ella iniciado» (*Mater et Magistra*, núm. 152). El principio de subsidiariedad se convierte en el criterio para evaluar la función del Estado como servicio al bien común. Así lo indica Juan Pablo II, al hablar sobre la forma reciente del Estado, llamado «Estado paternalista» o «Estado asistencial», cuyos abusos son producto de una inadecuada comprensión de los deberes del Estado: «En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de su competencia, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común» (*Centesimus Annus*, núm. 48).

<sup>24</sup> Lo que sí acrecienta la cercanía del poder es su debilidad en el ejercicio de las funciones públicas y la corrupción por cuanto el poder cercano ofrece menor resistencia a la presión de los intereses y las personas que rodean a los gestores, que también deben, de paso, velar y favorecer a los suyos. Además, el poder cercano pospone los intereses locales sobre los más generales (comarcales, regionales o nacionales). Así lo demuestra entre nosotros la gestión urbanística que reposa, básicamente, sobre la competencia local.



cionarios estatales y sin la debida preparación, las dificultades coyunturales de naturaleza política y socio-económica a que se exponen los prefectos para cumplir su misión controladora, y, en fin, la incertidumbre judicial provocada por el enorme retraso en la resolución de los recursos judiciales y la práctica inexecución de las sentencias cuando son favorables al Estado.

¡Si esto ocurre en la Francia jacobina y centralista que no estará pasando con esos mismos controles en nuestro país! De cómo funcionan aquí no tenemos información, lo que presagia que son inoperantes. Pero de lo que sí podemos dar fe es que, aparte de que el control del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre los municipios ya no es operativo, es que la tesis de la soberanía municipal ya está instalado doctrinalmente entre nosotros mediante una forzada interpretación de los textos constitucionales y los documentos europeos

Así, Font<sup>25</sup> afirma que «cuando el artículo 137 CE señala que el Estado» se organiza «en municipios y provincias, pocos recuerdan que el precepto continua mencionando a las Comunidades Autónomas. De ahí que, al permanecer la idea histórica del modelo jacobino que concibe a los entes locales como entes administrativos, la organización que se derivaba de este artículo 137 se ha contemplado como una organización administrativa y no como una organización política. Es evidente, sin embargo, que la sola presencia de este precepto de las Comunidades Autónomas inválida esta construcción administrativizadora: la organización que predica el artículo 137 es una organización política y este modelo, reacuérdese bien, preconiza que la soberanía constituida se encuentra repartida en tres niveles de políticos de nivel territorial. Por ello, al igual que las Comunidades Autónomas, también los Entes Locales expresan soberanía en su ámbito autónomo de poder. No es la ley la que atribuye a los Entes Locales la expresión de esta soberanía, sino la propia Constitución. La ley la delimita, pero es la Constitución quien la reconoce. Sin embargo, esta realidad constitucional se ha visto postergada por una condicionamiento derivado de nuestra cultura jurídica actual del Derecho público, en la cual las relaciones entre Política y Administración se ven presididas por el prisma hegemónico del Estado de Derecho, principio de legalidad, en detrimento del otro prisma constitucional constituido por el Estado democrático/principio de representación».

La tesis ya ha pasado al citado Libro Blanco de la Administración Local, elaborado por el Gobierno socialista. A juzgar por el tono reivindicativo de competencias propias exención de controles y fuentes de financiación blindadas. Y es que, como se dice en él, «queda lejos la lectura de la autonomía local como autonomía administrativa vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio. La *autonomía local es autonomía política*, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias». Un Libro Blanco que, por otra parte, insistimos, no da respuesta alguna ni incita

<sup>25</sup> *Anuario de Gobierno Local*, 200, p. 41.

a terminar con el cáncer de la Administración Local española que mantiene en nómina unos 8.100 municipios muchos de ellos de dimensiones poblacionales y territoriales ridículas. Ni una sola acción, ni una sola iniciativa estatal o autonómica se ha dado en estos últimos años para cambiar el mapa municipal, como hicieron en pasadas décadas otros países europeos.

## VI. LA DESORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES DE LA MANO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES

A todas las administraciones territoriales, Estado y Comunidades Autónomas también le crecen los enanos en el interior mismo de sus propias administraciones. Y así no menos grave en el proceso de debilitamiento del Estado, lo que también afecta ya a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, es el abuso de la descentralización funcional independiente» que viene también a incidir muy negativamente sobre lo que resta de eficacia al principio de jerarquía dentro de las administraciones territoriales. Otra moda imparable que se sustenta en la sacralización de la descentralización.

Cierto que el Estado liberal se abrió a la *descentralización funcional*, es decir, a organizaciones instrumentales a su servicio, a las que dotó de personalidad jurídica. Es el caso de los establecimientos públicos, después organismos autónomos. Se la llamó descentralización ficticia, por cuanto estas organizaciones no tenían voluntad propia, al estar funcionalmente subordinadas al respectivo ministerio y sus responsables eran de libre designación y destitución por el ente matriz o bien se confundían los responsables de uno y otro nivel administrativo.

Pero ahora con la descentralización funcional ya no se trata, de una descentralización ficticia sino de una descentralización real, visible en el gobierno de las Universidades y en la imparable generalización de las agencias o administraciones independientes (que se extienden también como una plaga en el ámbito de las autonomías y pronto las veremos en los entes locales). Una fórmula que permite que el gobierno de los entes territoriales puedan nombrar pero no destituir durante su mandato a los titulares de los órganos de gobierno de estas entidades (cinco o siete años)<sup>26</sup>, lo que traducido a térmi-

---

<sup>26</sup> Se trata de una mala copia fuera de contexto de las «*independent regulatory commissions*» americanas que responden a un modelo organizativo homogéneo y han sido creadas por leyes del Congreso norteamericano como órganos colegiados destinados a gobernar un determinado sector de la vida económica, cuyos gestores, ostentan, además de las ejecutivas, funciones cuasilegislativas y cuasijudiciales. La importancia de estas funciones, sustraídas en cierto modo a los poderes legislativo y judicial, es lo que explica que se les otorgue esa «independencia» que les permite resistir en parte al poder presidencial. Además, las administraciones independientes han permitido la atribución a la Federación de nuevas competencias, impensables cuando se redactó el texto constitucional. Por todo ello estas agencias suponen dentro del constitucionalismo americano un importante correctivo a la descentralización federal y a la rigidez del principio de separación de poderes y funciones, lo que descalifica su traslado mecánico a otros ordenamientos, como el nuestro, donde están constitucionalmente atribuidos al ejecutivo poded-

nos constitucionales supone la abdicación temporal del poder democrático sobre un determinado sector público del que nadie responde de su gestión en las contiendas electorales. Si van mal las universidades, o la comisión de la energía, o de los medios públicos de comunicación, nunca es culpa del gobierno respectivo porque nadie responde de la gestión de quien no puede destituir y que posiblemente ni siquiera ha nombrado.

Otra forma de descentralización funcional, aún más descontrolada, viene de la mano de la nueva figura de las fundaciones públicas, definidas en la Ley 50/2002 como aquellas cuyo patrimonio dotacional ha sido aportado por un ente público en más de un cincuenta por ciento, pero sin previsión legal alguna para que el ente público fundador pueda controlar después la fundación por él creada. Esto exigiría la reserva legal en su favor de la designación de los

---

res normativos (poder reglamentario) y poderes cuasijudiciales (sanciones administrativas), y que no van a poder librarse, como se libran las americanas, de un rígido control judicial.

Los textos constitucionales españoles no fueron en el pasado formalmente explícitos sobre la dependencia de la Administración del Gobierno, al que no hacían explícitamente responsable del conjunto de la Administración, dándolo por supuesto. Mucho más explícito es al respecto el artículo 97 de la Constitución vigente, que refuerza y clarifica notablemente el papel constitucional del Gobierno que *«dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes»*. Esta dirección implica, en principio, la libre designación y remoción de los titulares de los órganos directivos de todas las organizaciones que formalmente integran la Administración Pública. Y solamente en ese caso es asimismo posible exigir al Gobierno la responsabilidad política que pueda derivarse de su defectuoso funcionamiento. De otro lado, ningún precepto constitucional autoriza genéricamente al legislador a amputar por ley ordinaria esa plena capacidad de dirección y de responsabilidad, y que pudiera constituir una suerte de coartada de irresponsabilidad para los supuestos de defectuoso funcionamiento de los servicios y funciones que dependen del poder ejecutivo: el Gobierno podría nombrar pero no destituir a los responsables del servicio, por lo que no sería exigible el cambio de titulares por muy defectuoso que resultara ser su funcionamiento.

La autolimitación de los poderes de dirección del Gobierno sobre la Administración y los servicios públicos y de la correspondiente responsabilidad no puede excusarse o justificarse en que se traslada a otro de los poderes del Estado, el legislativo, el nombramiento en algunos casos de los titulares de las administraciones independientes, pues eso es sumar otro motivo de inconstitucionalidad más, dada la incapacidad constitucional del poder legislativo para asumir la gestión o cualquier tipo de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos. El Parlamento, nuestras Cortes Generales, tienen competencia para el ejercicio de la potestad legislativa (art. 66.2), el control del Gobierno (arts. 66 y 76), y, en todo caso, competencias tasadas, para nombrar a los responsables de los poderes públicos, como ocurre con los miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122) o los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159), y de aquellas otras instituciones que, por ser comisionados del Legislativo, como el Defensor del Pueblo (art. 54), o depender directamente de las Cortes Generales, como el Tribunal de Cuentas (art. 135), sus respectivas Leyes Orgánicas, con total congruencia, han atribuido a las Cortes la facultad de nombramiento de los titulares de sus órganos. Pero no la tienen fuera de estos supuestos, para autoatribuirse por leyes ordinarias poderes de nombramiento o destitución de los gestores de otros organismos públicos.

Además, la extensión de la competencia del Parlamento sobre nombramiento de los titulares de los órganos de gestión de los servicios públicos es incompatible con esa función de control del ejecutivo que las Cortes tienen atribuida y la independencia que reclama su ejercicio; poder que no se compagina con el hecho de hacerle responsable de su gestión a través de la potestad de designación del personal. Ése es, precisamente, el caso de la organización de Radiotelevisión Española, en que el control del Parlamento sobre el Ente público se concreta en la designación de los miembros de su Consejo de Administración, implicando por ello a las Cortes en la gestión misma de los designados, por lo que cualquier censura de la actuación de éstos se vuelve, en cierto modo, en autocensura de las Cortes por culpa *in eligendo*.

miembros del patronato en proporción similar a su aportación, como ocurre en las sociedades públicas de capital público mayoritario <sup>27</sup>.

## VII. HACIA UN ESTADO CONFEDERAL. EL MODELO DE LA MONARQUÍA AUSTRO-HÚNGARA

Retornando a la descentralización del primer nivel, la regional, objetivo básico de este trabajo, advertimos que lo que está en juego con el Proyecto de Estatuto de Cataluña, aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, y a pesar de su corrección a la baja en su aprobación por las Cortes españolas que lo sancionaron el 10 de mayo de 2006, supone un cambio en el modelo de Estado que de una estructura federal enfila otra de corte confederal.

Lo más grave del nuevo Estatuto no es que afirme que Cataluña sea una realidad nacional, es decir, una nación, con símbolos nacionales propios (art. 8), sino que, al hacerlo, niega de hecho que España lo sea, haciendo de ella una nación de naciones en contra de la realidad cultural antes analizada y el artículo 2 de la Constitución. Si Cataluña es una nación es lógico que el Estatuto reconozca unos supuestos derechos históricos <sup>28</sup>, afirme los principios de bilateralidad y multilateralidad y que el Estado español es un espacio político para la Cataluña igual que Europa <sup>29</sup>, y que de paso se lleve por delante toda una serie de competencias estatales definidas así por la Constitución y el Tribunal Constitucional, que ha perdido lastimosamente el tiempo en su delimitación. A este efecto, la técnica, más propia de trileros que de juristas, consiste en definir desde el Estatuto, usurpando el papel de constituyente y del Tribunal Constitucional, qué se entiende por competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas, pasando después a ampliar las competencias de la Generalidad en términos de minuciosa desagregación de las competencias del artículo 149.1 CE, a la vez que se amplía el catálogo de rúbricas materia-

---

<sup>27</sup> Por ello es posible que el partido que ocupa el poder puede poner indefinidamente y, a buen recaudo, en manos de patronos adictos, que deciden después entre ellos la designación de nuevos patronos, entes creados con fondos públicos. Por otra parte, es asombroso que se pueda crear con fondos públicos ente cuya actividad sólo pueda controlarse a través de acciones civiles a ejercitar por los protectorados de fundaciones.

<sup>28</sup> Artículo 5. Los derechos históricos.

El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.

<sup>29</sup> Artículo 3. Marco político.

1. Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad. 2. Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos.

les, al incorporarse otras nuevas al amparo del artículo 149.3. Y como nuevas competencias suponen mayor financiación, con total coherencia el Estatuto impone un sedicente foralismo fiscal y un *status* lingüístico para hacer aún más invivible Cataluña para los castellano-hablantes (art. 43).

Por la brecha anticonstitucional abierta por el Estatuto de Cataluña, transitarán de seguro los estatutos de otras Comunidades Autónomas en términos parecidos pero no coincidentes, dando lugar a un sistema político confederal que por el número de estados y la variedad de competencias de cada cual será, en todo caso, muy difícil de entender y, consiguientemente, de gobernar. Y no es previsible que el Tribunal Constitucional, no obstante los evidentes excesos del texto catalán, ponga los pies en pared y lo frene como debería, una vez plebiscitado, con una sentencia claramente anulatoria. Todo lo más que cabe esperar es una de esas largas y confusas sentencias interpretativas que llenen de inseguridad nuestro Derecho constitucional, porque, sin duda, a éstas seguirán otras parecidas para los restantes estatutos.

Curiosamente, sin embargo, olvidando sus orígenes republicanos, los nacionalistas catalanes, como los vascos, que ningunean todos los títulos de la Constitución, no cuestionan frontalmente la Monarquía, ni la agreden, como hacen con España y el Estado Español. Y es que la estrategia nacionalista pasa por fragmentar éste en varios Estados al frente de sedicentes naciones pero bajo el paraguas de la Monarquía, imitando el modelo de la monarquía austrohúngara. Sería en cierto modo la vuelta al austracismo, a la España de los siglos XVII y XVIII. Es la tesis de Herrero de Miñón, premio Sabino Arana, personaje que ha sido el gran mentor de los nacionalistas, especialmente de los vascos, y que en este sentido ya hizo buenos méritos como ponente constitucional, al incluir el foralismo en la norma suprema: la Disposición Adicional Primera y la Disposición derogatoria antes citadas<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> A propósito de este personaje reproduzco a continuación parte de un artículo publicado, del que soy autor, publicado en el periódico *ABC*, el 12 de abril de 1997, titulado *El conseguidor de los nacionalistas*: Instalado en la confortable nómina del Consejo de Estado, la pieza más castiza y napoleónica de su denostado Estado centralista y opresor, y posicionado en cargos dirigentes de la UCD, el conseguidor ofició desde el primer momento como quintacolumnista y correveidile de los nacionalistas vascos. A esa posición añadió la condición de ponente constitucional, sincura política en la que ofició de monaguillo de su admirado Arzallus, desde el principio, la gran figura del Congreso. A los brazos de Arzallus llegó por Juan Manuel de Epalza y Manuel de Irujo, parientes políticos del conseguidor, porque —todo hay que decirlo para entender la Historia de España— el entonces conseguidor estaba muy ufano y orgulloso de su reciente condición de vasco-consorte (*Memorias de Estío*, p. 150). Precisamente de la ponencia constitucional se valió el joven marido para hacer triunfar un proyecto de Constitución caro a los nacionalistas y contrario a la ideología y proyecto de su propio partido, la UCD, en cuyo nombre estaba obligado a actuar: «Voté —confiesa en sus Memorias (*Memorias*, p. 158)— con nacionalistas y comunistas frente a Fraga y mis dos colegas Cisneros y Pérez-Llorca. Con ello se daba un empate de votos que impedía la adopción de la nueva propuesta centrista.» El Conseguidor se sintió —dice— «marginado pero triunfador» y nada mejor para festejar la felonía que cenar en el Nuevo Club: huevos escalfados con salmón, pularda a la pimienta verde y arroz pelaw, sorbete de fresas y café (*Memorias*, p. 158). Alardea también el conseguidor en sus memorias de haber introducido el término «nacionalidades» en el artículo 2 de la Constitución, las referencias a los Derechos históricos (a estas alturas claramente histéricos) y la derogación de las Leyes de 1839 y 1876 que, terminadas las guerras carlistas, obligaron a los vascos a pagar impuestos y hacer el servicio militar como los demás españoles (Disposición Adicional Primera y Disposición Derogatoria 2.ª). Todo ello lo fraguó el Conseguidor en cenas con Arzallus en la Taber-

No se trata de un pensamiento original, sino de la misma idea que está en los orígenes del Sinn Féin, en 1905. El asunto no es nuevo porque los prohombres del nacionalismo catalán de finales del XIX y principios del XX tuvieron muy presente la realidad del Imperio austro-húngaro con diecisiete nacionalidades oficialmente reconocidas en su interior<sup>31</sup>. De ahí que irradiara una cierta fascinación en todas aquellas supuestas «naciones» que, carentes de un Estado propio, deseaban erigirlo.

¿Qué tiene que ver todo ello con España? Mucho: como advierte Sosa Warner<sup>32</sup>, el juego del «dualismo» y del «trialismo» del espacio imperial austro-húngaro, aparentemente tan lejano en el tiempo, late todavía en la actualidad, emite destellos intermitentes porque se ha visto en él una posibilidad jurídica apta para enlazar a los distintos pueblos de España únicamente bajo un puro símbolo, bajo una Monarquía que, colocada en vértice, nadie discutiría. En fin, se trata de utilizar la Monarquía, que centralizó el Estado español y afianzó España como nación cultural y política, en sentido inverso, es decir, para la desmembración del Estado español y, a seguidas, de España

---

na del Alabardero (*Memorias*, p. 164), introduciendo un factor de desigualdad y discriminación entre los españoles que hará del Estado de las Autonomías una carrera reivindicativa sin fin, movida por un agravio comparativo que no es grano de anís precisamente: los fueros y el supuesto pacto con la Corona de una parte del territorio, es una canonjía para unos pero una bomba con temporizador para todos, incluidos los vascos, que bien caro lo están pagando, y que forzosamente habría de provocar lo que está acaeciendo: que el nacionalismo sabiniano, incapaz de controlar esta última guerra carlista necesite incrementar su voracidad competencial y económica, camino de un independentismo sin salida por incompatible con la Unión Europea; y que el nacionalismo catalán encuentre en los privilegios forales de aquél la justificación a su insatisfacción constitucional y a sus reclamos de trato fiscal fuerista y soberanía compartida; y después, ¿por qué no?, que reclamen el fuero-cupo con saldo cero, las demás Comunidades Autónomas, hasta que no quede nada del Estado español, víctima de una voracidad generalizada, alimentada desde esa inicial discriminación constitucional, mérito personalísimo de nuestro personaje.

<sup>31</sup> Todo ello es muy claro en los trabajos de Pere Aldavert, de Almirall, de Prat de la Ribera o del mismo Cambó que todavía bien entrado el siglo XX se refería al Imperio de Francisco José con una acentuada carga de nostalgia. Se dio además otra circunstancia que contribuyó al «prestigio» del modelo y fue la de tener sentada en el trono de España a una Habsburgo, esposa de Alfonso XII desde 1879 y regente hasta la mayoría de edad de Alfonso XIII.

<sup>32</sup> Es evidente que, quien cita al Imperio austro-húngaro, como refiere Sosa Warner, a quien sigo puntualmente en texto y notas sobre este cuestión (*«Nacionalistas españoles y modelo austrohúngaro»*), pendiente de publicación, al que he tenido acceso por gentileza del autor), se está refiriendo a la forma política que el viejo Estado de los Habsburgos se dio a partir de 1867, fecha ésta en que se produce el «Equilibrio» (*«Ausgleich»*) entre Austria y Hungría, en un intento de resolver las eternas demandas de autonomía de los húngaros. Antes de esa fecha, el nombre del Imperio no incluía a Hungría. Ahora bien, Austria no llegó al «Equilibrio» con esta parte de su territorio por su propia voluntad. Más bien es la consecuencia del formidable deterioro político y militar que el Gobierno de Viena había sufrido en su guerra contra Prusia (1866) y, antes, en 1859, contra Francia, donde padeció las humillantes derrotas de Magenta y Solferino, esta última, por cierto, causante de la muerte de Metternich, que no pudo soportar la noticia del fracaso del Ejército austriaco. ¿Y qué significó tal «equilibrio»? Con él se instauró la llamada «doble monarquía» confiándose la Hacienda, la Defensa y los Asuntos exteriores a una compleja organización conjunta que celebraba sus reuniones alternativamente en Viena y en Budapest y que sesionaba de forma separada, los austriacos por un lado y los húngaros por otro, con el original y único nexo de unión que proporcionaba el intercambio de papeles y de notas escritas. En el resto de las materias de política interna, Austria y Hungría, con Parlamentos y Gobiernos propios, tomaron caminos independientes (*«Dualismus»*). Desde el punto de vista administrativo se crearon órganos administrativos austriacos y otros específicos húngaros así como Ministerios conjuntos.

como nación cultural. ¿Será por esto por lo que los nacionalistas periféricos, que todo lo cuestionan, en especial la Constitución, respetan la Monarquía?

## VIII. UNA BATALLA DESIGUAL: PATRIOTISMOS NACIONALES CONTRA PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL

La defensa de la unidad de la nación española en los términos que expresaron todas las Constituciones españolas y que culmina con la Constitución republicana de 1931 es un pleito prácticamente perdido para España, desde que los ucedistas de la transición, más D. Manuel Fraga Iribarne, consistieron, en 1978, en constitucionalizar el término de nacionalidades históricas (art. 2 CE), respetar los derechos históricos (Disposición Adicional) y entregar toda la educación a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Perdido el primer combate, populares y socialistas, para que no les llamen españolistas ni separadores, se han refugiado en el más moderno, y políticamente más correcto y suave término de patriotismo constitucional: *Habermas dixit*<sup>33</sup>: los miembros de la nación se identifican con la Constitución y con las instituciones que les permiten ejercer como ciudadanos y disfrutar de sus derechos fundamentales, y no tanto con una idea esencialista o étnica de la comunidad.

El secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, utilizó la expresión patriotismo constitucional (de la que había dado cuenta antes Juan José Laborda, en 1991) en la campaña electoral vasca y en relación con la reacción americana a los atentados del 11 de septiembre. Inmediatamente después el patriotismo constitucional fue uno de los temas estrellas del último Congreso del Partido Popular y objeto de una ponencia<sup>34</sup>.

También el PSOE por boca de sus líderes ha seguido utilizando esta misma noción de patriotismo constitucional, pero sin que por uno u otro parti-

---

<sup>33</sup> Dolf Sternberger explícitamente asumió al acuñar la noción de *patriotismo constitucional* con motivo del trigésimo aniversario de la Constitución alemana en 1979, para subrayar el hecho de que en esos treinta años se había generado un proceso de identificación colectiva que era totalmente novedoso en la historia alemana. Diez años más tarde, otro republicano, demócrata radical y filósofo, Jürgen Habermas, reformularía y popularizaría dicho concepto.

<sup>34</sup> En ella se dice: En los comienzos del siglo XXI, y por las razones expuestas, lo que no tiene sentido son los nacionalismos excluyentes, como tampoco lo tendría un «neonacionalismo español». Cualquiera de ellos es incompatible con el proyecto colectivo de convivencia que está plasmado en la Constitución, y lo pone en riesgo. Por ello, el Partido Popular considera imprescindible —y está comprometido a llevar a cabo— una intensa tarea política que promueva una cultura cívica integradora. Una cultura cívica que ha de basarse en la afirmación y adhesión a los valores y principios que se dio a sí misma la nación española en el momento constituyente y que hizo de esos valores eje fundamental de su proyecto político. España se ha constituido en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y que se fundamenta en los principios de su indisoluble unidad, el derecho a la autonomía y la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que la integran. De este hecho ha de emerger un patriotismo constitucional cívico y sin falsos complejos de superioridad o inferioridad. Entendemos, por ello, que el patriotismo constitucional es la actualización política de una forma de lealtad a España integradora y plural de la Constitución— con hondas raíces en nuestra historia.

do se haya excluido utilizar del todo la noción clásica de patriotismo español y la invocación del nombre de España y la bandera que se reserva para su utilización por los ministros de Defensa y consumo interno de militares.

De esta suerte el patriotismo español de toda la vida, con siglos de invocación sobre el que se cimentó la construcción de España como nación, se esconde vergonzosamente en el desván de los recuerdos, sustituido por esa otra construcción formal que, como dice Pedro de Vega, no es más que moralina de buenos deseos que comporta una escandalosa fuga de la realidad y de la historia,

*«trasladando a los cielos metafísicos los sentimientos patrióticos de los ciudadanos, abre el portillo para que los nacionalismos se apoderen en exclusiva de un campo abandonado y construyan en él los altares donde impunemente se inmola toda la lógica de la democracia constitucional. Asistimos los españoles al lamentable y cotidiano espectáculo de esa inmolación. En nombre de los valores constitucionales se consagran a diario los derechos de los nacionalismos periféricos, al tiempo que, en nombre de esos nacionalismos, se niegan los derechos de la Nación Española a la que ellos no se limitan a renunciar, sino que consideran un agravio que el resto de los ciudadanos españoles puedan siquiera mencionarla. Subyace en esta dialéctica perversa el doble olvido en que incurren los teóricos del patriotismo constitucional y del republicanismo del presente que, traicionando a Maquiavelo, forjan doctrinas intelectualmente mediocres y políticamente inservibles».*

Y es que para los nacionalistas vascos y catalanes no existe patriotismo constitucional ni estatutario que valga, sino naciones de carne y hueso, País Vasco y Cataluña, presuntamente separadas en su historia y cultura del resto de España y, con toda lógica, invocan como mártires los nombres (Companys) de quienes en el pasado invocaban la inmortal Cataluña para sublevarse contra el Gobierno legítimo de la II República y la Constitución de 1931 o festejan como hitos patrióticos y nutren su nacionalismo de los acontecimientos que enfrentaron sus territorios con el resto de España (guerras de sucesión, guerras carlistas). ¡A qué invocar frente a ellos el patriotismo constitucional si los nacionalistas están hartos de repetir que la Constitución y sus propios estatutos son papeles de usar y tirar, escaleras para alcanzar más cuotas de poder camino de la independencia!

En definitiva, la utilización del patriotismo constitucional por los partidos españoles de ámbito nacional, al margen de su utilidad para tomar conciencia y reforzar la virtud cívica, ha sido una concesión inútil, una retirada sin sentido a una segunda línea a favor de los que niegan la identidad étnico-cultural de España en su conjunto; una identidad, forjada en la historia y que los aceleradores culturales de las últimas décadas han fortalecido de forma exponencial, como hemos razonado más arriba. España, repetimos, es un hecho prepolítico, preconstitucional, con lógica propia en su crecimiento, ajeno a nuestra voluntad que los miedos de los partidos españoles a proclamarlo y el



rechazo de los nacionalistas a reconocerlo refuerzan, lo mismo que los enfrentamientos en la liga de fútbol aumentan la afición a este deporte.

## IX. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA RECENTRALIZACIÓN PARA FEDERALIZAR EL ESTADO

Y, en fin, y para terminar, permítaseme caer en la indelicadeza de recordar la conclusión de un trabajo que, en 1996, titulé «España: ¿una o trina? Hacia el Estado de las Padanías de la mano de Miguel Herrero Rodríguez de Miñón»<sup>35</sup>, decía allí:

*En la actual situación española la cordura y el futuro no está en volver al Estado pre-liberal. La solución no es ésa; es un precio demasiado caro aunque sirviera, que no serviría, para terminar con nuestra congénita guerra del Norte, hoy en versión terrorista. Ni es posible retornar al ya deteriorado Estado liberal que nos cobijó durante siglo y medio, introduciéndonos en la modernidad, y ya irreconocible tras la Constitución de 1978. No, no hay otra alternativa a la vista que seguir remando con el lastre del «Estado de las desarmonías» y no empeorarlo aún más, profundizando en la descentralización cuando se requeriría todo lo contrario; y apostar por ir sustituyendo el nacionalismo español por el europeo pero siempre al mismo paso que lo hagan los restantes Estados nacionales que constituyen la Unión, donde, ya es sabido, no tiene ningún porvenir la «Europa de las Regiones», ni la «Europa de las cien banderas». Para ese tránsito a Europa, manteniendo la unidad de España, es necesario un acuerdo entre los partidos españoles y el impulso y la garantía de la Corona. Un pacto tan necesario y urgente para asegurar la vigencia de la Constitución de 1978, como lo fue el «Pacto del Pardo» entre conservadores y liberales, entre Cánovas y Sagasta, para mantener la primera Restauración y la Constitución de 1876.*

Pero ¿cuál ha de ser el alcance de ese pacto? En mi opinión, y dado que en los diez años transcurridos desde ese trabajo las cosas han ido a peor y que ya no es soportable, un Estado en mínimos competenciales y gasto público al 19 por 100, al que estamos avocados, el pacto no puede ser únicamente defensivo, evitar llegar al límite de un modelo confederal, sino ofensivo en sentido inverso, es decir, centralizador. Esto supone asumir la forma canónica de un Estado federal que en cierto modo ya hemos sobrepasado y vemos por el retrovisor, mediante una reforma de la Constitución. En esa dirección deben definirse de nuevo con mayor rigidez y amplitud las competencias del Estado, hoy maltrechas y agujereadas por falta de vigilancia del Estado o por cesiones vergonzantes de los sucesivos Gobiernos de España, o por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, mayoritariamente pronacionalista, en mi opinión. El pacto entre cristianodemócratas y socialdemócratas en Alemania, para restar poder a los *Länder* y hacer gobernable la Federación es todo

<sup>35</sup> *Revista Política Exterior*, núm. 53, septiembre de 1996, reproducido en la *Revista de Administración Pública*, núm. 141, septiembre-diciembre de 1996.

un ejemplo a seguir<sup>36</sup>. Igualmente, debe abordarse una reforma de la ley electoral para evitar la proliferación de los partidos nacionalistas cuyo progreso amenaza a medio plazo la propia existencia de los partidos españoles y la conversión del Congreso de los Diputados en una exhibición de coros y danzas del franquismo.

Ya sé, ya sé que pensar en un acuerdo entre los dos partidos españoles es, en las circunstancias actuales, como dicen los catalanes, soñar tortillas. Efectivamente así es; pero para comer tortillas es necesario primero ir abriendo el apetito. Tal es la modesta pretensión de este trabajo y de su ingenua propuesta.

---

<sup>36</sup> El sistema actual, ideado por los aliados tras la II Guerra Mundial para incrementar la descentralización y evitar un resurgimiento de una potencia alemana, ha ido acumulando con el tiempo defectos que dificultan la gobernabilidad del país. Casi el 70 por 100 de las leyes que emanan de la Cámara Baja (Bundestag) deben ser sometidas a la ratificación de la representación territorial (Bundesrat), lo que en la práctica implica, según la correlación de fuerzas entre ambas partes, un persistente bloqueo del legislativo. Básicamente, el cambio consiste en reducir al 35 o 40 por 100 las leyes que requieren de la aprobación del Bundesrat. A cambio de ceder algunas competencias, los *Länder* asumirán más responsabilidad en campos como la educación o el medio ambiente.