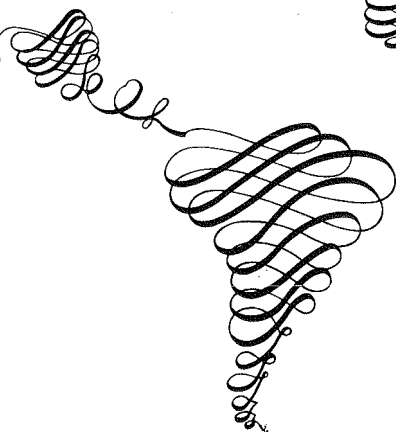
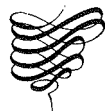




## «Auto de Terminación»

**EL** título de este comentario editorial coincide con el de un extraordinario libro reciente sobre el País Vasco (Aranzadi, Juaristi y Unzueta).

*La doble intención connotativa de ese título no nos es tampoco ajena.*

*La Constitución de 1978 estableció el **Estado de las autonomías**, peculiar denominación, extraña al derecho constitucional precedente. No se trataba del camuflaje léxico de una mera descentralización administrativa, sino que constituía una verdadera fórmula de reparto del poder político, muy cercana en su contenido a las fórmulas clásicas del federalismo. Si los constituyentes evitaron la declaración de España como federación de nacionalidades y regiones por eso que Bogdan Bogdanovic llama «supremacía de los recuerdos»: España sufrió la desastrosa experiencia de una República Federal (1873) y todos los fantasmas estaban aún en los pasillos. Pero, por no plantearse la **quaestio nominis**, no dejó de plantearse la **quaestio rei**. Y el proceso siguiente ha constituido verdaderas formas federales, aunque en muchos casos el contenido real de poder no se corresponde con las formas constituidas.*

*Han pasado ya dieciséis años y el proceso iniciado en el 78 sigue sin cerrarse: los Estatutos no han acabado de desarrollar sus virtualidades; el gobierno central no se ha*

desprendido de su estructura y sus funcionarios en muchos campos cuyas competencias pertenecen ya a las Comunidades Autónomas; en otros campos ni siquiera se han completado las transferencias; no se han fijado con carácter definitivo los «techos competenciales» de cada comunidad y hasta parece que se tiene miedo a fijarlos con precisión, para no molestar a los nacionalistas. Lo que, después de tanto tiempo, debería ser ya un estado consolidado resulta ser un estado siempre «in fieri», un mecanismo de provisionalidad institucionalizada que genera inquietud sobre el futuro y desconcierto en el presente. En este estado de cosas, la mínima racionalidad política exige que se termine de una vez la construcción del Estado, que se suscriba de una vez el Auto de terminación del proceso.

Pero este objetivo no puede considerarse al margen de fórmulas concretas, que, para ser satisfactorias, deben reunir tres condiciones: **satisfacer políticamente a todos, ser operativas y tener viabilidad económica.** Y, naturalmente, cualquier fórmula con rango constitucional debe pensarse para una duración razonable, exige lealtades a largo plazo y no puede estar sometida a revisiones periódicas caprichosas.

### **La difícil tarea de satisfacer políticamente a todos**

**SI** «la construcción de una forma necesita cierta cantidad de postulados generalmente admitidos» (Czeslaw Milosz), no se ve en el horizonte español cuáles son esos postulados de consenso. ¿Cómo terminar el edificio constitucional, si la Constitución misma no satisface a los nacionalistas vascos, que incluso pregonan respecto a ellas fórmulas equivalentes al famoso «se cumple por imperativo legal»? ¿Se puede acordar unos Estatutos que asignen poderes idénticos a todas las comunidades, cuando las llamadas «históricas» exigen diferenciarse? ¿Se puede hacer excepciones por arriba cuando las otras comunidades se sienten por ello discriminadas negativamente? ¿Qué postulados comunes acordarán las competencias reservadas indiscutiblemente al «Estado Federal» y las asumidas plenamente por cada uno de los «Estados Federados»? ¿Cuál es la fórmula pactada que

*ponga fin al irredentismo de vascos y catalanes? ¿Cabe siquiera esperar que los nacionalistas se arriesguen a trazar la frontera final de sus aspiraciones?*

### **La dificultad de construir un Estado funcional**

**N**INGUNA organización política es deseable si no resuelve los problemas de los ciudadanos y resulta repudiable cuando los agrava. La solución del problema de España pasa, con la misma fuerza que por la satisfacción política de sus elites, por la satisfacción suficiente de los administrados. No parece realista exigir un grado de satisfacción absoluta pues, como ya en el siglo XII escribía Hugo de San Vicente, «quien se satisface con su patria es un principiante»; pero cualquier análisis racional libre de prejuicios impone que las formas diseñadas hagan cómoda la relación del ciudadano con el poder. Nos encontramos en un momento en el que ya se han producido algunas disfunciones irreversibles: los funcionarios están atados al poste marcador de territorios demasiado reducidos, la educación se ha parcelado de tal manera que hace traumático el traslado de un alumno, la ventaja que supone el uso común de una lengua **koiné** (el español o castellano) se ha deteriorado, la diversidad de criterios administrativos y fiscales crea problemas de expansión a las empresas en un tiempo en el que la microempresa carece de viabilidad, etc.

Pero, evidentemente, la parcelación del poder presenta también numerosas ventajas: la administración está más cerca, la sensibilidad para la preservación de los bienes culturales (lengua, monumentos, tradiciones) es muy superior, la leal competencia entre todas las Comunidades puede hacer que algunas de ellas salgan de su secular letargo, etc.

### **La viabilidad económica**

**E**L Estado de las Autonomías ha producido un incremento irracional del gasto público. España

*no puede pagarse una estructura tan cara como la que ahora está funcionando. La existencia de diecisiete gobiernos, diecisiete parlamentos, diecisiete delegaciones del gobierno central, cincuenta gobernadores civiles, cincuenta diputaciones provinciales, varios cientos de mancomunidades, etc., puede resultar por muchas razones necesaria, pero urge limitar sus presupuestos. Resulta incongruente que en un país medio haya varios parlamentos más lujosos que la Cámara de los Comunes de Inglaterra.*

*Desde luego, lo que ya no resulta económicamente sostenible, desde ningún punto de vista, es la duplicación de las administraciones. Pretender atajar el déficit público sin atajar una de sus causas resulta quimérico. Las recomendaciones de la Unión Europea (8 de octubre pasado) invitan a «pactar con las Comunidades Autónomas del déficit». En el sutil lenguaje de los diplomáticos de Bruselas, estas recomendaciones equivalen a condiciones «sine quibus non».*

### **Propuestas concretas**

**EL** análisis ponderado de las tres condiciones descritas, y la convicción de que no resulta razonable ni descoser la unidad ni dejar de satisfacer la diversidad, nos dicta estos principios inspiradores de ese auto final de terminación del proceso «constituyente»:

a) **Un federalismo asimétrico.** Los planteamientos nacionalistas pueden no gustarnos y podemos juzgarlos incluso como potencialmente peligrosos para la paz, pero existen y se expresan en fórmulas concretas: pacto con la corona, derechos históricos, personalidad nacional, etc. Estos planteamientos no los sostiene la totalidad de la población de los territorios en que están arraigados, pero los sostiene irreductiblemente un sector importante que los defiende dentro del respeto a las leyes y que, por la misma razón, no puede ser sometida a una abusiva «violentia legis».

*Tal vez el futuro mitigue las demandas nacionalistas, pero hoy por hoy no satisfaría los mínimos ninguna fórmula de*

*federalismo simétrico, que diera a todas las Comunidades el mismo poder que al País Vasco o Cataluña. Para que vascos y catalanes se sientan cómodos en el marco español, cualquiera que sea la distancia afectiva con que lo contemplen en la actualidad, es imprescindible que reconozcan en la Constitución la garantía de sus diferencias. Las declaraciones de los dirigentes catalanes y vascos no dejan al respecto ningún margen de duda.*

*Por otra parte, no es razonable tomar como referencia los techos de las Comunidades «históricas» para exigir la elevación uniforme de todos los demás; esta demanda se hace frecuentemente en nombre de la igualdad de derechos, cuando de lo que se trata no es de privilegiar a unos ciudadanos sobre otros sino que se trata no es de privilegiar a unos ciudadanos sobre otros sino de reconocer que unos, para ejercer los mismos derechos que los demás, apelen a leyes e instituciones diferentes. Esgrimir la tesis del agravio comparativo puede contener, bajo su apariencia noble, una buena dosis de demagogia y, desde luego, no contribuye, **hic et nunc**, a cerrar un proceso cuya terminación es urgente. Si en el resto del Estado se han recibido cómodamente las leyes y usos comunes, ¿qué razones aconsejan el revisar **ex radice** esta recepción? Si en otros territorios la recepción de los modos comunes no ha sido cómoda, ¿qué razón hay para no revisarlas? Si, además, como reconoce uno de los padres de nuestra Constitución (Miguel Herrero de Miñón), los redactores del texto constitucional legislaron sobre «derechos históricos» sin conocer cabalmente su contenido, ¿cómo no plantearse al menos un estudio serio de los mismos para darles cabida más holgada en el marco constitucional?*

**TODO** lo dicho perdería su sentido si la adopción de cualquier fórmula asimétrica no demandara por parte de las nacionalidades históricas un compromiso estable de solidaridad, un acallamiento de demandas ulteriores y poner sordina a un discurso de afirmación propia que exige delimitar un enemigo exterior, España —y unos malos ciudadanos interiores— los que se sienten españoles, además de vascos o catalanes.

- b) **Una definición precisa de los poderes irrenunciables del Estado Central.** El artículo 149 de la Constitución precisa las competencias exclusivas del Estado, pero conviene reafirmarlas y aun modificarlas si es preciso mediante un nuevo **pacto constituyente**, menos acuciado de urgencia histórica que el de 1978. Existen fórmulas de referencia numerosas y de buen resultado práctico en EE.UU., Alemania y otros países. No es ocioso señalar que actualmente muchos *länders* alemanes se muestran partidarios de «devolver a la federación algunos de sus poderes», en beneficio de la funcionalidad y la economía. Una definición precisa y no cuestionada por nadie de los poderes reservados al Estado central clarificaría las cosas, daría perspectiva a lo común y a lo peculiar, y alejaría el miedo de muchos espíritus.
- c) **Implantación efectiva de la Administración Unica.** Con ello no sólo se produciría el urgente ahorro en el gasto público sino que se aliviarían las tensiones y se evitaría la actual perplejidad del ciudadano, que con frecuencia no sabe a qué autoridad acudir para solucionar sus problemas.

**ESTAS** tres propuestas tienen en sí mismas racionalidad suficiente o contrarrestan tan ventajosamente la irracionalidad de sus contrarias que las consideramos raíles imprescindibles para, modificando con cautela la Constitución, elaborar el **auto de terminación**.