

---

# El fracaso de la descentralización política Reforma del Estado y reformas administrativas

José Ramón Parada

En España ha habido dos reformas administrativas propiamente dichas, y, en mi opinión, las dos tienen lugar sobre el modelo de Estado centralista afrancesado que se construyó a lo largo del siglo XIX. La primera es la que protagonizó Maura, precedido de los intentos de Silvela, a finales del siglo XIX, en clave de descentralización territorial, mediante la fórmula de las mancomunidades municipales y provinciales, y que engendró, únicamente, la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925), unión de las diputaciones provinciales de esa región, el primer éxito político del nacionalismo catalán. La segunda reforma administrativa, la que se realizó durante el régimen franquista por el ministro Laureano López Rodó que recibió, esta sí, con toda propiedad, la denominación de reforma administrativa, pues no tuvo el menor alcance político de reforma del Estado en su versión centralista afrancesada ni en la configuración política del régimen político dictatorial.

En cuanto a la reforma del Estado actual, de la que tanto se habla, se presenta como una consecuencia inevitable de la crisis derivada del modelo instaurado por la Constitución de 1978. Un modelo, como es sabido, sumamente descentralizado, lo que ha provocado un ansia de mayor descentralización la que, a su vez, ha originado una pretensión independentista de buena parte de la población catalana.

Sobre la crisis del Estado de las Autonomías y la necesidad de la reforma hay consenso general. Cosa distinta es que haya una mayoría política suficiente que esté de acuerdo en un modelo alternativo sobre el que reformar la Constitución vigente o elaborar una nueva. Y mientras ese consenso no se produzca parece imposible cualquier intento de reforma, dada la rigidez de los mecanismos previstos para la reforma de la Constitución de 1978. No obstante al final examinaremos la propuesta de reforma del profesor Muñoz Machado, sin duda la más elaborada y publicitada.

Me propongo reflexionar sobre la historia del Estado español y, en parte también, sobre la historia coetánea de los Estados cercanos, fundamentalmente el de Francia y el del Reino Unido de Gran Bretaña. Y hacerlo sobre la incidencia de las técnicas organizativas de la centralización y descentralización, fundamentales tanto en la construcción de los Estados nacionales modernos como en su deconstrucción actual.

El centralismo es una fuerza centrípeta, concentradora del poder, mientras la descentralización lo es centrífuga que, llegado un punto, deshace, desvertebra, descoyunta la organización misma a la que se aplica, sea pública o privada. Parece ya una evidencia que la *Devolution Act* de 1998, con la creación de parlamentos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ha puesto a Escocia en riesgo de salida de Gran Bretaña. Asimismo resulta evidente que la pretenciosa descentralización de la Constitución de 1978 ha servido para que la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco sembra-

ran las bases culturales, políticas e institucionales necesarias para desafiar abiertamente al Estado con sus actuales pretensiones soberanistas. Por el contrario, recordemos que, gracias al centralismo, las organizaciones políticas europeas salieron, primero, de la Edad Media y crearon las monarquías nacionales; un proceso que sigue imparable a través de los procesos constitucionales del siglo XIX que da lugar a Estados nacionales plenamente centralizados. Tal es el caso de Inglaterra, después Reino Unido, a partir de la Unión Jack en 1707, y asimismo de Francia, de Bélgica, España e Italia. Recordemos también que, a través de un proceso centralizador federal, a partir del siglo XIX, Alemania se dota de un Estado nacional, de la misma forma que en el siglo XVIII, los Estados Unidos construyeron su república federal.

### *El cambio de paradigma*

Es a raíz de la Segunda Guerra Mundial cuando, plenamente centralizados todos los Estados europeos, se inicia un proceso corrector de descentralización política. Un proceso que se inaugura con la Constitución italiana de 1946, que instaura las regiones autónomas. Después Francia, con los proyectos de descentralización política del General de Gaulle, cuyo fracaso le costó la presidencia de la República, que modestamente continuarán las leyes descentralizadoras, bajo la presidencia de Mitterrand, de 1982: una pura descentralización administrativa, sin el menor alcance político, que modifica el sistema de tutela de los entes locales, pero sin abandonar el modelo centralista de Estado, y que crea 27 regiones (reducidas a 13 en 2015), sin poder legislativo, como simples colectividades territoriales (es decir igual que los municipios y departamentos), bajo la autoridad del prefecto de la región. Caso singular es el de Portugal que rechazó por referéndum, el 9 de

mayo de 2007, una descentralización política a la española con comunidades autónomas. El no fue rotundo con un 63,51 por ciento.

Con el cambio de paradigma de la centralización a la descentralización, dominante como digo desde la Segunda Guerra Mundial, tienen mucho que ver los excesos y perversiones de algunos Estados centralizados, cuyas administraciones, cayeron en manos de partidos con ideologías totalitarias. Tal es el caso italiano con el fascismo, el franquismo en España, el salazarismo en Portugal.

Sin embargo, y como contrapunto, conviene recordar, que no todos los Estados centralizados acabaron pervertidos, como ilustran los casos del Reino Unido y Francia, sólidas democracias regidas y gobernadas por Estados absolutamente centralizados y, por otra, que la estructura federal de la Constitución de Weimar no evitó la implantación del nazismo en Alemania.

Al hundimiento del prestigio de la centralización, colaboró en mayor medida, y sobre todo, el abuso en los países comunistas del denominado «centralismo democrático». Un modelo de centralismo exaltado por Karl Marx a raíz de la Comuna de París, expuesta en su obra *La guerra civil en Francia* (1871), y convertido por Lenin, en *¿Qué hacer?* (1902) como la regla de oro de la organización de los partidos comunistas.

No olvidemos tampoco la equiparación malintencionada entre centralismo y jacobinismo, para hacer pasar la centralización como un «régimen de terror», el que implantaron en la Revolución Francesa los miembros del Club de los Jacobinos, al que pertenecieron personajes como Danton y Robespierre.

Y, también ayudaron a la descalificación de la centralización las virulentas críticas que, en la década de los años sesenta, se formularon contra el Estado francés, un modelo centralista de referencia, por Michel Crozier: *Le Phénomène bureaucratique* (1960), *La Société bloquée* (1970). Y, sobre todo, las sesgadas descalificaciones

de Alain Peyrefitte, varias veces ministro con el Presidente De Gaulle, al que inspiró sus fracasados proyectos de descentralización política, en su libro *Le mal français* (1976), publicado en España con el título el «*mal latino*».

Y, en fin, fue decisiva en el desprestigio de la centralización la revolución estudiantil de mayo de 1968, obsesivamente centrada en demonizar el principio de jerarquía tan unido e inseparable hasta entonces de la centralización en la configuración tradicional de todas las organizaciones públicas y privadas.

A significar que esta descalificación del centralismo y el proceso descentralizador que se inicia en Europa, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se contradice flagrantemente con el proceso centralizador que conlleva, primero, la creación de las Comunidades europeas del Carbón y del Acero, que culmina en la Unión Europea. El famoso déficit político de Europa del que tanto se habla no es otro que el de la necesidad de un proceso centralizador, único camino posible para que Europa se dote de una organización política mínimamente eficiente. Es curioso constatar que, como consecuencia de la satanización política del centralismo, el no va más de incorrección política, se rehúye este término, centralización o centralismo, cuando se habla de potenciar las instituciones europeas en un horizonte federal.

### *Lo que oculta la satanización del centralismo*

La radical descalificación del centralismo oculta que, durante siglos, el centralismo fue el *desideratum* del buen hacer político, la ideología y herramienta progresista por antonomasia.

Prueba de esa unión entre centralismo y progresismo político es que todos los autores de Derecho Público o Derecho Administrativo del siglo XIX, tanto franceses como españoles, hablaban en

términos elegíacos del centralismo y para nada mencionaban la descentralización. Sirva de ejemplo en nuestro país el del más ilustre de los administrativistas y economistas de la época, Manuel Colmeiro, historiador y economista, autor de fundamentales libros de Economía y de Derecho Administrativo (*Derecho Administrativo español*, 1850, edición corregida y ampliada en 1858).

Y no podía ser de otra manera porque la centralización durante siglos sirvió como instrumento unificador del poder político en la Monarquía, poder que compartía con la nobleza y, sobre todo con la Iglesia en la Edad Media y en la Edad Moderna.

Y el centralismo fue un ideal progresista por una segunda razón. Porque la centralización fue el instrumento más poderoso al servicio del principio de igualdad. Y así fue a partir de la Revolución Francesa: un riguroso centralismo acabó con las profundas desigualdades jurídicas del Antiguo Régimen entre la nobleza, la burguesía y el campesinado y dio respuesta a las ansias de igualdad ante la ley, ante los servicios públicos, ante las cargas fiscales y, en fin, ante el acceso a los cargos públicos.

Y, en fin, aclaremos también que para la sociología de las organizaciones el centralismo y la jerarquía son principios inexcusables para el diseño de organizaciones eficientes en cualquier ámbito en todos los tiempos. Sirvan de ejemplo los ejércitos, y, a su imagen y semejanza, las empresas privadas y, hoy, las grandes multinacionales que desde un centro establecido en Nueva York, Londres, Pekín, París o Madrid o una aldea gallega, Arteixo (La Coruña), gestionan sus unidades de producción y distribución establecidas en el mundo entero.

En definitiva, si no se hubiera seguido un rígido proceso centralizador no habrían nacido los Estados modernos. Y así la centralización política y administrativa, forjó, antes que el nuestro, el moderno Estado francés y el Reino Unido de Gran Bretaña, por no hablar de Prusia, y asimismo virtuosos procesos de

centralización, unificaron en ruta federal a los Estados Unidos y Alemania.

### *El proceso centralizador en Inglaterra y en el Reino Unido de Gran Bretaña*

Es Inglaterra la que toma la delantera con Enrique VIII, que libera a la Monarquía inglesa de compartir con la Iglesia romana súbditos, rentas y territorio, poniendo por entero la Iglesia anglicana, que el monarca encabeza, al servicio de la Monarquía (*Union Acts* de 1535 y 1542). Fundamental fue el apoderamiento de los cuantiosos bienes de los monasterios y conventos y su traspaso a la Corona, una desamortización, en 1536, que en España tendrá lugar a trancas y barrancas, con Mendizabal, a partir de 1833.

El 1 de mayo de 1707, se creó el Reino de Gran Bretaña por medio de la unión política acordada entre el Reino de Inglaterra (donde se encontraba Gales) y el Reino de Escocia. Este evento fue el resultado del Tratado de Unión firmado el 22 de julio de 1706 y ratificado por los parlamentos inglés y escocés para crear el Acta de Unión de 1707. Casi un siglo después, el Reino de Irlanda, bajo el dominio inglés desde 1691, se unió con el Reino de Gran Bretaña para formar el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, según lo estipulado en el Acta de Unión de 1800. Aunque Inglaterra y Escocia fueron Estados separados antes de 1707, permanecieron en una unión personal desde 1603, cuando se llevó a cabo la Unión de las Coronas.

Ciertamente, no existió en el Reino Unido, como ocurrió en Francia a partir del siglo XVII, una burocracia estatal centralizada, lo que no tiene lugar hasta la creación del *Civil Service*, en 1865. Sin embargo, mediante el autogobierno o *Self-Government*, entendido en su sentido original, la monarquía se sirve de jueces de paz, pre-

fectos de circunscripción, jefes locales y oficiales de la milicia, nombrados por el Rey, los cuales, en tanto dignidades locales, pertenecían en su mayoría a la nobleza rural y ejercían sus cargos como ocupación secundaria y gratuitamente o por una remuneración mínima. Una burocracia aristocrática al servicio de la Corona, no por ello menos jerarquizada y eficiente, y muy tardíamente sustituida por otra profesional que se instaura en 1865 con la creación del *Civil Service*, que ocupa los ministerios y los puestos clave de la inmensa administración colonial.

Apuntemos también que la extraordinaria potencia del centralismo inglés, después británico, ordinariamente silenciado, pero muy superior al nuestro y al francés, se debió y se debe al día de hoy, a la inexistencia de entes locales autónomos, similares a los municipios, provincias o departamentos franceses y provincias españolas. Los entes locales ingleses, parroquias, condados o burgos (*parishes, counties, boroughs*) no obstante la elección democrática de sus órganos de gobierno, no ostentan una autonomía política análoga a la que se predica de los municipios españoles o franceses. Por el contrario, los entes locales en el Reino Unido están directamente sometidos a los ministerios de los que reciben las subvenciones condicionadas para el funcionamiento de específicos servicios públicos (*Ring-fenced grants* o *specific grants*). Dependencia económica de los entes locales, siempre en incremento, en la que, lógicamente, se justifican los poderes ministeriales de inspección y control sobre el funcionamiento técnico y económico de aquéllos y la eventual sanción de los titulares de sus órganos de gobierno que pueden llegar incluso a su destitución. Nada, pues, más lejos del municipalismo inglés que una pretendida autonomía frente al Estado. Frente a la insólita persistencia de un minimunicipalismo (36.000 municipios, aproximadamente, en Francia, y 8.100 en España), en el Reino Unido se han sucedido numerosas reformas legales en las demarcaciones y el número de municipios. Sobre esta



cuestión disponemos de un importante estudio debido al profesor Velasco Caballero (*Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania e Italia y Reino Unido*, editado por la Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos, 2010).

### *El proceso centralizador en Francia*

También el centralismo francés se anticipó al nuestro desde comienzos del siglo XVII de la mano del cardenal Richelieu, mientras en España fracasaban los intentos descentralizadores del Conde Duque de Olivares, expuestos en su famoso Memorial de 1624, en el que aconsejaba al Rey «desembarazarse de los fueros y privilegios territoriales y reconducir todo el reino a un gobierno unificado, sometido a las mismas leyes».

El proceso centralizador se hace evidente en el establecimiento de un ejército permanente. También mediante la creación de un sistema central de imposición y de recaudación de impuestos a cargo de funcionarios reales, muy perfeccionado a partir de la creación por Luis XIV de la Oficina para el Control General de las Finanzas, como organismo administrativo central para gestionar los ingresos procedentes de los impuestos, dominios y regalías.

El desmantelamiento, coronado con éxito, de la nobleza, llevado a cabo por Richelieu y Luis XIV, creó las condiciones para que en las provincias se implantara el sistema de administración por medio de funcionarios reales. Se trata, del despliegue territorial de la administración central en un Estado moderno a través de la división del territorio en intendencias a cargo de un funcionario real; el intendente, una fórmula que se intentará trasplantar en España en el siglo XVIII. Los intendentes ejercían su administración en las provincias o generalidades, generalidades asistidas por

un secretario designado subdelegado general. Cada provincia o generalidad, se dividió en subdelegaciones (como las actuales subprefecturas) a la cabeza de las cuales estaba un subdelegado (especie de subprefecto) designado por el intendente. Cada delegación se dividía en distritos o cantones actuales que agrupaban varias parroquias.

Además, a partir de un sistema de órganos administrativos superiores se formó antes de la Revolución el modelo de la moderna organización ministerial formada por: le chancelier o ministro de justicia; le contrôleur général des finances; le secrétaire d'État aux Affaires étrangères; le secrétaire d'État à la Guerre; le secrétaire d'État à la Marine; le secrétaire d'État à la Maison du Roi.

Napoleón vigorizó de nuevo la Administración central, debilitada durante el período revolucionario, y organizó la administración y la burocracia civil según el modelo militar en una estructura jerárquica con competencias delimitadas y una clara línea de subordinación. Desde el ministro del Interior a través del prefecto en el departamento, pasando por el subprefecto en la circunscripción hasta el alcalde en los municipios, en aplicación del principio de jerarquía, se controla el conjunto de los entes públicos. Y a modo de Estado Mayor, para la elaboración de las leyes, la planificación, y el asesoramiento, creará el Consejo de Estado, donde también se alojará la justicia administrativa como en los cuarteles generales militares se insertaba la justicia militar. A Napoleón se debe asimismo la creación de una potente y eficaz burocracia civil, a imitación de los jerarquizados cuerpos de oficiales del Ejército y la Marina, sobresaliendo el cuerpo diplomático y los grandes cuerpos de ingenieros. Tal modelo de organización administrativa se convirtió en un paradigma, en el único referente de la excelencia administrativa del siglo XIX y, de ahí, su inexorable exportación a España, Bélgica e Italia.

*El centralismo en la construcción del Estado español*

Comparativamente con estos países, España aparece, aunque antes de Italia y de Alemania a través de una centralización federal, en el furgón de cola de los procesos de centralización, un retraso en la creación de una organización política y administrativa eficiente que explica en buena parte la decadencia de España en el contexto internacional a partir del siglo XVIII.

El Estado español como organización política moderna nace realmente de la mano del constitucionalismo en el siglo XIX, sin perjuicio de que la técnica sobre la que se construyó, el centralismo, hiciera su aparición de forma significativa en el siglo XVIII con la llegada de la monarquía borbónica. La nueva directriz organizativa, el centralismo, se hace ya evidente con Felipe V, con la extinción de anteriores consejos reales (Consejo de Aragón, Consejo de Italia) y la marginación del Consejo de Castilla ante la aparición de las secretarías, germen de los futuros ministerios, y el primer despliegue territorial mediante nuevas demarcaciones como las capitanías generales, a las que se atribuyen funciones judiciales y administrativas y las intendencias, un anticipo de la división provincial, para potenciar la posesión del territorio, antes ocupado plenamente por la Iglesia católica y su exhaustivo despliegue en parroquias y obispados. A subrayar que es durante la nueva Monarquía borbónica cuando surgen las primeras burocracias modernas, ingenieros, marinos y artilleros, y las fórmulas pioneras de la organización de servicios públicos de ámbito nacional, como los servicios de postas y correos, servicios culturales como las Reales Academias, planificación centralizada de las obras públicas, canales y carreteras, colonización interior...

Es la Constitución de Cádiz, no obstante su escasa vigencia formal y de sus múltiples detractores, la que aporta los cimientos y paredes maestras, del moderno Estado español, centralista y

afrancesado hasta los tuétanos. Dicho en términos edificatorios, la Constitución de Cádiz es el plan de urbanismo o la hoja de ruta de la construcción del Estado español. Ahí está todo lo fundamental que respetarán todas las constituciones posteriores, hasta el punto que del constitucionalismo español del siglo XIX podría decirse que sus cinco constituciones se resumen en una sola: la Constitución de Cádiz más dos aportaciones de la Constitución de 1869: la libertad de cultos y el poder judicial sobre la base de una carrera de funcionarios judiciales.

En la Constitución de Cádiz, insistimos, está todo lo fundamental que habría de perdurar: un único poder legislativo, obediente al principio de igualdad de códigos y legislación para todos los españoles; un poder judicial moderno desplegado jerárquicamente sobre todo el territorio (jueces letrados, tribunales provinciales y regionales y Tribunal Supremo); un ejército nacional, amén de la milicia nacional, como en Francia; un diseño acabado de organización de lo que es un servicio público moderno, a propósito del sistema de enseñanza; y, sobre todo, el despliegue territorial del poder ejecutivo a través de municipios y provincias que ocupan hasta el último metro cuadrado del territorio nacional, antes sólo poblado y ocupado en su totalidad por parroquias y obispados de la Iglesia católica.

La Constitución de Cádiz diseña la primera administración central (art. 122) con los ministerios, que denomina secretarías: el Secretario del Despacho del Estado, el Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes, el Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar, el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia, el Secretario del Despacho de Hacienda, el Secretario del Despacho de Guerra, el Secretario del Despacho de Marina.

Y la apuesta más centralista: la consideración de los municipios y ayuntamientos, provincias y diputaciones, no obstante el

carácter electivo de sus órganos de gobierno, como demarcaciones y órganos del Estado y a él jerárquicamente subordinados. Así resulta que los constituyentes gaditanos, mientras se enfrentaban heroicamente al invasor napoleónico, plagiaban sin pudor alguno su modelo de Estado y el principio más sagrado para el entonces triunfante bonapartismo: la centralización política y administrativa.

Sin embargo, en la Constitución de Cádiz no está una de las piezas esenciales de los Estados modernos: los funcionarios públicos, una burocracia permanente, que, con la excepción de la militar y la judicial, los constituyentes gaditanos, llevados de un cierto fanatismo liberal, rechazaron en favor de *spoils system*. Para ellos los empleados públicos no debían ser otra cosa que unos dependientes de los políticos a los que era posible contratar o despedir de la misma manera que, conforme al Derecho civil de entonces, los amos podían contratar y despedir libremente a sus criados. El fundamento de este rechazo era muy simple: si el ministro ha de ser responsable de su gestión ministerial debe servirse únicamente de empleados de su confianza.

Las constituciones posteriores, guiadas siempre por el centralismo más consecuente, completarán o ajustarán el diseño gaditano ante nuevas e insoslayables exigencias. Así, la Constitución de 1837 introduce la base para el desarrollo de una moderna burocracia pública imponiendo el principio de mérito y capacidad para el acceso a los empleos públicos, ausente en la Constitución de Cádiz, y que se toma del artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La de 1845, aborda el tema fundamental de las relaciones entre el poder ejecutivo y el judicial, un verso suelto en la Constitución gaditana. Así, en acta adicional, prevé un Consejo de Estado que, repudiando el modelo gaditano, responde al napoleónico francés, atribuyéndole la Jurisdicción contencioso-administrativa. Consejo de Estado que asimismo es

pieza esencial del sistema de resolución de conflictos de la administración con los jueces y tribunales y de la «garantía administrativa», un invento napoleónico, a tenor del cual las acciones civiles y penales contra los políticos y funcionarios se condicionan a una previa autorización del Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado; todo lo cual ya estaba presente en la Constitución de Bayona. Puede por ello decirse que en 1845 se matrimonian la Constitución de Bayona y la de Cádiz.

Cinco años antes, los mismos moderados, autores de la Constitución de 1845, con la aprobación de la Ley de Ayuntamientos de 1840, habían ganado la decisiva batalla de someterlos a un control riguroso del Estado, reafirmando la consideración del municipio, ya presente en los gaditanos, especialmente el alcalde, como órgano de aquél. Ni más ni menos que un retorno y reafirmación de lo enfáticamente declarado por el Conde de Toreno y Agustín de Argüelles en Cádiz de que los municipios no son ni deben ser otra cosa que órganos estatales, pues así se evitarían las nefandas consecuencias federalistas. ¡Hasta tal punto los doceañistas, y después los moderados, eran consecuentes con su ideología centralizadora! Y no olvidemos, en fin, la potenciación centralista que supuso el despliegue hasta el último rincón del territorio de la Guardia Civil, creada por los moderados a imitación de la Gendarmería francesa.

Destaca en el proceso unificador la importancia del Concordato celebrado con la Santa Sede de 1851. Sobre él se va a producir no sólo una modernización a través de una reforma administrativa de la propia Iglesia española, sino, además, su estatalización. En otras palabras, su conversión en un servicio público religioso, excluyente de otras religiones, a cargo de un clero nacional, con un sistema de selección, ascensos y retribuciones de los sacerdotes similar al de los funcionarios del Estado. Con ello, sin duda, el carlismo perdió su principal aliado frente al Estado liberal.

A los moderados, unionistas y liberales del sexenio, se debe el progreso indudable de poblar el Estado de servicios públicos modernos y de una burocracia a su servicio, algo en lo que no hubo confrontación significativa sino suma concordancia entre las distintas familias liberales. Así aparece un moderno sistema de enseñanza en tres niveles, maestros estatales, institutos de enseñanza media, universidades, magistralmente descritos en el plan Pidal y la ley de Claudio Moyano (1857); la beneficencia pública, carreteras y ferrocarriles, administraciones especiales para servicio de los bienes públicos, agua, minas, montes, orden público, educación, servicios públicos culturales (archivos, bibliotecas, museos) orden público y seguridad, con la creación de la Guardia Civil, seguridad jurídica preventiva (notarías y registros de la propiedad), un ejército y una marina nacional a través de las academias militares, etcétera, etcétera.

Subrayo que la técnica de la instauración de una nueva función o servicio público, consistió en el simultáneo alumbramiento del diseño normativo de éstos y de la creación a su servicio de un cuerpo jerarquizado de funcionarios con una preparación *ad hoc* mediante una oposición o de ésta, seguida de una formación complementaria, en una escuela o academia.

La aportación de la Revolución de 1868 y la Constitución de 1869 es fundamental en dos aspectos. Por una parte crea un poder judicial moderno mediante una carrera judicial profesionalizada, ya que la propia Constitución exige que los jueces sean nombrados por oposición, el mejor remedio contra la politización de la justicia. Después vendrá el diseño inicial de la carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, obra de Montero Ríos. Mérito también de Montero, es la creación del Registro y el matrimonio civil, servicios públicos esenciales antes a cargo exclusivo de la Iglesia.

*El primer fracaso de la descentralización política  
El federalismo de la Primera República*

Cuando llega el convulso periodo de la Primera República, tras el asesinato del presidente del Gobierno, el general Prim y la abdicación posterior del rey Amadeo de Saboya, el Estado moderno español ya está configurado como un Estado a imagen y semejanza del Estado centralista francés. Sin embargo, los protagonistas políticos de entonces, los republicanos federales, no sólo pretenden sustituir la monarquía por una república sino, además, por una república federal y a tal efecto se elabora un proyecto de Constitución en 1873. Una corrección absoluta y total del Estado centralista que ya estaba funcionando y que se hace en un momento político especialmente grave: el surgimiento de la Tercera Guerra Carlista (1872-1876) Y, simultáneamente, el grotesco y sangriento espectáculo creado por el fanatismo federal que llevó al Estado y a España a la situación más caótica y dramática de toda su historia. La que ahora vivimos es grano de anís comparada con aquella.

Recordemos que el gobierno republicano de entonces, presidido por Pi y Margall, tuvo que afrontar, además de la Tercera Guerra Carlista en las Provincias Vascas y Navarra, la proclamación del Estado Catalán en Barcelona, los días 5 y 7 de marzo de 1873 y la Rebelión cantonal. Y es que los focos federales del país no estallaron en forma de regiones o Estados autónomos, como preveía el proyecto de Constitución Federal de 1873, sino en una constelación de cantones que se proclamaron soberanos e independientes: Málaga, Alcoy, Cartagena, Sevilla, Cádiz, Almansa, Torrevieja, Castellón, Salamanca, Bailén, Andújar, Tarifa y Algeciras. Los hubo incluso tan pequeños como el pueblo manchego de Camuñas y el murciano de Jumilla, que proclamó un manifiesto que se haría famoso:



La nación jumillana desea vivir en paz con todas las naciones vecinas y, sobre todo, con la nación murciana, su vecina; pero si la nación murciana, su vecina, se atreve a desconocer su autonomía y a traspasar sus fronteras, Jumilla se defenderá, como los héroes del Dos de Mayo, y triunfará en la demanda.

Lo peor de todo fue el «viva Cartagena». La primera hazaña de los cantonales cartageneros fue apoderarse del castillo de San Julián y amotinar a la marinería de la Armada. Con la flota en su poder sembraron el terror en la costa mediterránea próxima, hasta el punto de que el gobierno republicano federal de Madrid la declaró pirata y buena presa. El cantón de Cartagena acuñó moneda propia, el duro cantonal, y resistió seis meses de guerra de independencia. Dos fragatas cantonales, la *Almanza* y la *Vitoria*, salieron de Cartagena «hacia una potencia extranjera» (es decir, a Almería), para recaudar fondos. Al negarse la ciudad a pagar, Almería fue bombardeada y tomada por los cantonalistas, quienes se cobraron ellos mismos el tributo. A continuación, repitieron hazaña en Alicante y, de vuelta a Cartagena, fueron apresadas como piratas por las fragatas acorazadas, una británica (*HMS Swiftsure*) y otra alemana (*SMS Friedrich Karl*).

Al gobierno central de la república federal las cosas tampoco le fueron bien. Cuentan las crónicas de la época que, en una reunión del Consejo de Ministros, celebrada el 9 de junio de 1873, bajo la presidencia del catalán Estanislao Figueras, después de numerosas discusiones sin llegar a ningún acuerdo para superar la crisis institucional que atravesaba el país y que le había llevado a sufrir varias crisis de gobierno y numerosos intentos de golpe de Estado en menos de cinco meses, al parecer, Figueras había agotado su paciencia y, en un momento de la sesión, el presidente exclamó «Señores, voy a serles franco: estoy hasta los cojones de todos nosotros». Acto seguido, abandonó la sala, fue a su casa, hizo las

maletas y cogió el primer tren para Francia. Una vez superado el estupor de que el máximo responsable del país hubiese huido sin importarle lo que dejaba atrás, Francisco Pi y Margall fue nombrado presidente de la República Española.

De ambas guerras civiles, la carlista y la cantonal, salimos a la vez, por el pronunciamiento del general Martínez Campos en Sagunto, proclamando como Rey de España a Alfonso XII y por la disolución de las Cortes por el general Pavía, así como por la aprobación posterior de la Constitución de 1876, que restableció el modelo de Estado centralista anterior. De forma que la Constitución de 1876 es, tanto restauradora de la Monarquía, como confirmadora del armazón administrativo y judicial que venía construyéndose desde Cádiz en aplicación del más riguroso y afrancesado centralismo.

### *La aparición de los nacionalismos periféricos*

Con la aparición del nacionalismo catalán a finales de siglo XIX el modelo de Estado vuelve a ponerse en cuestión y no sólo por aquel, y después por los nacionalismos vasco y gallego, sino también por el propio presidente del Gobierno, Antonio Maura, que pretende salir al paso del mismo mediante una descentralización a través de la fórmula de las mancomunidades municipales y provinciales, reguladas en su Proyecto de Ley de Régimen Local de 1907. Un intento de acallar las aspiraciones del nacionalismo catalán, ya entonces descaradamente independentista. Así lo había advertido, dos años antes, Montero Ríos, presidente del Gobierno, en 1905, quien, con motivo de los graves incidentes provocados por oficiales del Ejército ante expresiones periodísticas antiespañolas, marcará su postura, firme y radical, frente a la descentralización territorial y la cuestión catalana:

El pueblo catalán en su inmensa mayoría es correcto, es leal, es patriota; es un pueblo que puede aspirar a cuantas libertades en el orden administrativo y económico entienda que le conviene, con el mismo derecho, con la misma legitimidad, con la misma libertad que todos los demás pueblos de la península española, pero siempre que esa aspiración esté encerrada en un cuadro inflexible, en el cuadro de la unidad de la Nación española, de la personalidad del Estado español. Nada que directa o indirectamente contraríe esa unidad y esa personalidad, puede ni este Gobierno ni creo que ningún español tolerar.

Y, el 28 de enero de 1909, en el debate en el Senado sobre las mancomunidades provinciales, Montero Ríos pronuncia un discurso, todavía más preciso y clarividente, sobre lo que ya significaba el nacionalismo catalán, que, por su rabiosa actualidad, merece ser recordado:

[...] se me requiere, para preguntarme qué juicio me merecía eso que se llama el nacionalismo, que ha venido a proclamarse esta tarde ante el Senado español y tengo que decir que el nacionalismo es contrario a la Constitución del Estado que no admite más que una Nación, cuyos representantes según la constitución misma, no son representantes de Cataluña, de Asturias ni de Galicia, no son representantes de ésta o de aquella otra región, son representantes únicamente de la Nación española. No hay otra nacionalidad, no puede haberla, porque ello sería incompatible con la unidad constitucional de la España moderna. ¡Nacionalistas! Tengo la completa seguridad de que ni mi partido, ni ningún otro, no profesa, no profesará jamás ideas semejantes; pero si las profesara yo dejaría de ser liberal, yo no pertenecería a ningún partido político, para ser español, siempre español, y defensor de la unidad de mi patria. Al fin se han aclarado ya esas nebulosidades con que la opinión pública se extraviaba; al fin ya sabemos a lo que se aspira; al fin ya sabemos que lo que se quiere

es constituir Cataluña en una nación, que por ser nación tenga derecho a su independencia a su propia soberanía.

Gracias pues a la «cariñosa» comprensión del catalanismo de Maura, al que seguirán Canalejas y Romanones y, en fin, Eduardo Dato, con la firma del Real Decreto de 12 de diciembre de 1913, admitiendo la mancomunidad de las diputaciones provinciales se producirá la primera y gran corrección al centralismo del Estado liberal y que ya nadie defenderá en su prístina versión liberal y afrancesada. A partir de entonces, y tras la creación de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925), si dejamos al margen el eterno debate entre monarquía o república, la descentralización política es el único y monocorde tema de reflexión sobre el modelo de Estado, regionalismo político que para unos es instrumento y camino del deseado independentismo y para otros el mayor peligro de la unidad del Estado español y de la propia España como Nación.

### *Entre la centralización y la descentralización*

Con la proclamación de la II República y la Constitución de 1931 el Estado español ensaya un modelo de Estado híbrido que no es ni centralista ni federal, sino una mezcla de ambos. Este modelo estaba en cierto modo prejuzgado por la aprobación previa del Estatuto de Nuria en Cataluña.

Y digo que es una mezcla de centralización, descentralización, ni «chicha ni limoná» porque, en primer lugar, la Constitución de 1931 fue extremadamente respetuosa con el modelo de Estado centralista al prevenir muy severos trámites democráticos para la constitución de una región autónoma. A este efecto, el procedimiento establecido por la Constitución republicana distó mucho de constituir una generosa siembra de autonomías o un «trágala auto-

nómico» que, como después veremos, tuvo lugar en la transición hacia la democracia que llevó a la Constitución de 1978.

Así, para que determinadas provincias pudieran acceder al estatuto de región autónoma, la Constitución de 1931 impuso muy exigentes condiciones: a) Que lo propusieran la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo aceptasen en referéndum por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región y, en fin, que lo aprobasen las Cortes.

Sin embargo, los constituyentes de 1931, respetuosos con los sentimientos e ideología dominante en la sociedad española, unitaria y provincialista, llegaron al extremo de reconocer a cualquiera de las provincias que formara parte de una región autónoma o parte de ella un «derecho de secesión» respecto de la región autónoma a la que se habían adherido, con la posibilidad de renunciar a su régimen y retornar al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo era necesario que lo propusiese la mayoría de sus Ayuntamientos y lo aceptasen, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia (art. 22).

Por otra parte, la Constitución de 1931 fue extremadamente cicatera con las competencias que podían cederse a las regiones autónomas así como en las que se reservaba el Estado, que no cedió, entre otras importantes, la educación.

En ese marco, la única región autónoma que llegó a constituirse y funcionar fue la catalana con la aprobación, primero en Cataluña, del Estatuto de Nuria (1931) y que con notables correcciones, fue aprobado en las Cortes, en noviembre de 1932, tras su adecuación a la Constitución de 1931 ya vigente.

Sin embargo el experimento regional fracasó el 6 de octubre de 1934, con la rebelión militar de la Generalidad de Cataluña contra

el Gobierno legítimo de la República. Un fracaso estrepitoso del modelo descentralizado de entonces, pues la sola y única región autónoma que se había constituido se alzó en armas contra el Estado que la había parido, dejando centenares de muertos en las calles de Barcelona. Un excelente libro de Alejandro Nieto (*La rebelión militar de la Generalidad de Cataluña*, Marcial Pons, Madrid, 2014) recoge la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales del 6 de junio de 1935, que suspendió el funcionamiento de la Generalidad y condenó a treinta años de reclusión mayor a su presidente, Lluís Companys, y a todos sus consejeros.

### *El fracaso del modelo de Estado de las Comunidades Autónomas de la Constitución de 1978*

A diferencia del Estado, relativamente descentralizado, como acabamos de ver, de la Constitución de 1931 (políticamente forzado por la previa proclamación por el presidente Maciá del Estado catalán y la elaboración del proyecto del Estatuto de Nuria, que obligó a encajarlo, sí o sí, en la Constitución republicana), la muy superior descentralización que consagra la Constitución de 1978 no trae causa de sucesos políticos extraordinarios ni, menos aún, de la fortaleza de los partidos nacionalistas, entonces sumamente débiles, sino que respondió a la decisión política de quienes gobernaron la Transición. Una descentralización profunda no autorizada por la Ley 1/1977, del 4 de enero, para la Reforma Política, validada en el referéndum del 15 de diciembre de 1976, que preveía únicamente la instalación de un régimen democrático como salida del franquismo, pero en modo alguno un modelo de Estado descentralizado.

No obstante, el proceso hacia una descentralización exorbitante se impuso sin contemplaciones a golpe de Reales Decretos-

ley que establecieron sendas preautonomías sólo amparadas en las Leyes Fundamentales franquistas. De esta manera el modelo de Estado descentralizado estaba ya prejuizado y sembradas las Autonomías regionales antes de la aprobación de la Constitución de 1978 que, además, lo perfiló a lo grande y definitivamente. En otras palabras, se asumió la doctrina del «café para todos ya», pero con un añadido: además de asimétrico, para vascos y navarros «café con leche», es decir, con privilegios o fueros fiscales (disposición adicional primera y disposición derogatoria 2).

A resaltar que, tras la aprobación de la Constitución de 1978, la aprobación de los Estatutos se hizo sin el menor respeto a la voluntad popular. Sirva de ejemplo lo ocurrido con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, en realidad, rechazado mayoritariamente por el pueblo gallego, según las más elementales normas que rigen en democracia para la aprobación por referéndum de este tipo de normas cuasi constitucionales. Dicho Estatuto se dio por aprobado no obstante el 72 por ciento de abstención, que en Lugo y en Orense pasó del 80 por ciento, y ello a pesar de una desvergonzada propaganda institucional en favor de la aprobación del Estatuto. Para el Gobierno, la aprobación sólo requería la simple mayoría, de forma que hubiera sido suficiente el voto afirmativo de un solo gallego, el uno a cero, como en los partidos de fútbol, para la aprobación del Estatuto gallego.

Poco después de aprobada la Constitución se constató que el modelo adolecía de graves defectos estructurales, lo que ha obligado a continuas correcciones y modificaciones de los estatutos.

La primera corrección vino a través de un pacto de consenso del presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, y el líder de la oposición, Felipe González, que encargaron a una comisión de expertos, presidida por el profesor García de Enterría, la redacción de un proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Auto-

nómico, la Loapa, una ley de la que el Tribunal Constitucional invalidará 14 de sus 38 artículos.

A continuación siguió una fase de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en 1985, el Tribunal Constitucional resolvió 135). Cumplidos cinco años desde la vigencia de los estatutos, las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la llamada vía lenta, presionan para aumentar sus competencias, lo que da lugar, en 1992, a un segundo pacto entre el presidente, Felipe González, y el líder del Partido Popular, José María Aznar; un pacto que estableció un marco para transferir 32 nuevas competencias, incluida la educación, para igualar las comunidades de «vía lenta» con las comunidades históricas. Y, en fin, una nueva ampliación de competencias fue propuesta y estimulada por el presidente Rodríguez Zapatero por la vía de reforma de los Estatutos comenzando por el Estatuto de Cataluña, cuya tramitación fue muy conflictiva, incluida su impugnación ante el Tribunal Constitucional, y que entró en vigor en agosto de 2006, reforma a la que siguieron o seguirán otras reformas de los estatutos de las restantes comunidades.

Consecuencia inevitable de los defectos estructurales iniciales del diseño constitucional y de la confusión creada por las reformas estatutarias, y de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional más bien proclive a las autonomías, ha sido el desarme competencial del Estado frente a las Comunidades Autónomas, consecuencia, reiteramos, de una exorbitante descentralización ya presente en el diseño inicial y que el paso del tiempo y las sucesivas reformas de los Estatutos no han hecho más que empeorar, debilitando al Estado hasta extremos de patológica ineficiencia.

De otra parte, el exacerbado activismo normativo de los diecisiete parlamentos autonómicos ha provocado una legislación que ha pasado de ser única para todos los españoles, como impuso la Constitución de Cádiz, y disfrutan todavía en la vecina Francia,



a ser, sencillamente, caótica. Una consecuencia de haber permitido que las competencias del Estado enumeradas en el artículo 149 pudieran ser compartidas con las Comunidades Autónomas si así se consignaba en los respectivos Estatutos. Carencia también de una regla clara de prevalencia indiscutida de la norma estatal sobre las leyes autonómicas, presente en los Estados federales y concretamente en la Constitución de los Estados Unidos. Un panorama legislativo desolador magistralmente descrito por Muñoz Machado (*Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, 2013):

[...] la Constitución de 1978 hizo lo nunca visto. [...] lo que tiene de singular nuestra Constitución es que no define qué es una competencia exclusiva, ni excluye que en las materias de competencia exclusiva del Estado también puedan tener atribuciones las Comunidades Autónomas si sus estatutos así lo deciden. Y así se puede concluir que «no sólo no existe orden alguno en el sistema normativo, [...] que por cada ley estatal hay otra autonómica como el mismo contenido [...] que la existencia de una ley estatal no sólo no marca un territorio indisponible a las leyes autonómicas, sino que éstas parasitan y devoran los mandatos del texto estatal, camuflándolo y, en su caso, insertándolo y trufándolo, veteándolo con otros contenidos sin que tal manipulación produzca consecuencias, ni alarmas de ninguna clase sobre la corrupción en que está inmerso el reparto legislativo de competencias.

La inseguridad normativa extrema en la que estamos insertos origina un efecto perverso en nuestra economía si se considera la perplejidad, y consiguiente retraimiento, que ocasiona a los eventuales inversores nacionales y extranjeros. Prueba de ello es la Ley 20/2013, del 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que, al decir de su Exposición de Motivos, trata de combatir «la fragmentación del mercado español [...] una de las principales demandas que los operadores económicos han ve-

nido trasladando en los últimos años [...] fragmentación del mercado nacional que dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos la garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

Pero hay que tener mucha fe para creer que imponiendo por una ley estatal el principio de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación y creando al efecto nuevos organismos, el Consejo para la Unidad de Mercado, amén de la sempiterna y consabida invocación del infortunado principio de cooperación y de la llamada de auxilio a las desacreditadas conferencias sectoriales, y, en fin, habilitando nuevas vías de recursos en favor de los sufridos operadores económicos, volveremos a disfrutar de un mercado libre de una inextricable maraña legislativa y sin juego sucio, sin zancadillas autonómicas.

El panorama que Muñoz Machado describe sobre la ejecución de las leyes estatales, ejecución en todo caso precedida de la confusión originada por la referida invasión y piratero y desafío de la norma estatal por otras autonómicas, es también desolador. Los constituyentes no dotaron al Estado de órganos propios para la ejecución de sus leyes e ingenuamente fiaron su ejecución a las propias Comunidades Autónomas sin prever, como ocurre en las constituciones de los países federales, efectivos y directos poderes de supervisión y control. Al final, el impotente Gobierno del Estado sólo dispone de ineficientes, por lentos e inseguros, recursos ante el Tribunal Constitucional y ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y cada vez son más las solemnes y publicitadas rebeldías de las Comunidades Autónomas al cum-

plimiento de las leyes estatales que les conciernen y no les satisfacen.

Al margen de la pérdida de la unidad legislativa, única garantía eficaz de la unidad de mercado, vigente, repito, desde la Constitución de Cádiz hasta 1978, la marea de la desigualdad se ha extendido a otros ámbitos por obra y gracia de la descentralización política. Los españoles son, ante todo, fiscalmente desiguales. Una desigualdad consecuencia, en primer lugar, de la originada por el reconocimiento en la propia Constitución de los fueros vascos y navarros. Consecuencia asimismo de los poderes fiscales reconocidos a las Comunidades Autónomas en forma de recargos sobre impuestos estatales, caso del impuesto sobre la renta, o de impuestos propios como la imposición sobre el patrimonio, inexistentes en algunas comunidades y muy gravosos en otras. La desigualdad también se ha impuesto en la aplicación del principio de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, resultado de las barreras idiomáticas en función de las cuales los españoles de Comunidades Autónomas con idiomas autóctonos pueden acceder al empleo público de estas comunidades o de cualesquiera otras, mientras que los demás ciudadanos tienen de hecho impedido el acceso a las primeras. Y, en fin, la desigualdad se hace cada vez más visible en el disfrute de los servicios públicos como la sanidad o la educación donde los contenidos, las preferencias al acceso y la calidad de unas y de otras varían en función de la Comunidad Autónoma que las presta.

### *Tan generosa descentralización para nada*

Por lo que en este año 2015 estamos viviendo con la amenaza de una rebelión de la Generalidad de Cataluña, todo indica que el modelo de Estado descentralizado ha fracasado por tercera vez.

Una descentralización política tan generosa no ha servido sino para encanallar aún más el secesionismo vasco y catalán, y nos ha conducido a una lucha política cainita de unas Comunidades contra el Estado y, en definitiva, y, en el fondo, a un enfrentamiento de unas contra otras, como ilustra la situación que estamos viviendo estos mismos días con el desafío independentista de la Generalidad de Cataluña.

Cierto que se trata de una rebelión que poco tiene que ver con la militar que protagonizó el presidente Companys, el 6 de octubre de 1934 (Alejandro Nieto. *La rebelión militar de la Generalitat de Catalunya contra la República. El 6 de octubre de 1934 en Barcelona*, Madrid, 2014). Sus modos son otros: por una parte, manifestaciones multitudinarias organizadas y convocadas por las autoridades de la Generalidad de Cataluña, directa o indirectamente a través de organizaciones sociales (*Omnium Cultural*, Asamblea de Cataluña) subvencionadas y controladas por aquélla, por lo que a tales manifestaciones habría que calificarlas como desfiles o «procesiones políticas», y por otro lado, convocatorias de referéndum al margen de la legalidad y explícitas declaraciones o amenazas de las autoridades de la Generalidad de desobedecer la Constitución española. En todo caso, sumados desfiles oficialmente organizados y reiterados descatos a la Constitución y a las autoridades gubernativas y judiciales del Estado, constituyen sin duda, no obstante el descarte de violencia física, una auténtica rebelión antidemocrática de suma gravedad, en cuanto que la democracia es ante todo respeto por el Estado de Derecho.

### *¿Qué hacer? La propuesta del profesor Muñoz Machado*

Ante esta situación, ciertamente dramática, sobre todo dentro de Cataluña y en la sociedad catalana, cabría preguntarse cómo Lenin, en 1902, ¿qué hacer?

El profesor Muñoz Machado, que viene oficiando con gran generosidad y patriotismo como médico de cabecera del Estado español mediante diagnósticos impecables sobre las patologías que aquejan al Estado de las Autonomías, en su obra *Crisis y reconstrucción de la estructura territorial del Estado* y, sobre todo, en la posterior, *Cataluña y las demás Españas*, responde que, lo mejor, por el momento, es detenerse a considerar en qué medida «las más que justas reclamaciones de aquel territorio periférico» pueden ser atendidas «cambiando el sistema de financiación autonómica», «reconociendo que Cataluña es una Nación», respaldando el fortalecimiento de sus instituciones y reconfigurando en profundidad el modelo constitucional actual para abrirlo a fórmulas más flexibles de relación en las que se hará más presente la cooperación y el pactismo.

En definitiva, lo que propone Muñoz Machado en un poderoso ejercicio de imaginación constituyente, es una reforma pactada y simultánea del Estatuto de Cataluña y de la Constitución española. Dicho con otras palabras: pactando con aquellos contenidos las dos reformas, los catalanes votarían su nuevo Estatuto, que al modo de una constitución no podría ser recurrido ante ninguna otra instancia, y el conjunto de los españoles votaría la reformada Constitución española que incorporaría expresamente el Estatuto en el que los catalanes «vieran reconocida su realidad como Nación». Y ese sería, según el profesor Muñoz Machado, el lugar de Cataluña en las demás Españas.

En aclaración y justificación de esta propuesta el profesor Muñoz Machado aduce que una reforma general de la Constitución, que revise todos los extremos, cuya incorrecta regulación ha destacado magistralmente, afectará necesariamente a todas las Comunidades Autónomas constituidas y, por tanto, ineludiblemente también a Cataluña. Ello requerirá, a su juicio, varios consensos:

En primer lugar del consenso de todas las Comunidades Autónomas, ¡nada menos!, que ha de versar sobre «las técnicas de re-

parto de competencias, las relaciones intergubernamentales, el sistema de financiación, las instituciones o las garantías del orden competencial establecido han de mantener un contenido básico y esencial común a todos los territorios del Estado». Un consenso que, a nuestro juicio, requiere partir de un gran optimismo para imaginar que pueda producirse, pues, en principio, sospechamos cuando menos, que Galicia y País Vasco, y, sobre todo, éste último, pretenderán asimismo su reconocimiento como Nación y fortalecer su posición formal en la Constitución, incorporando a ésta sus privilegios y Estatutos para dotarlos también de mayor rigidez.

Un segundo consenso, no menos dificultoso, es el que debe producirse entre los representantes de los partidos políticos dominantes en Cataluña y las demás fuerzas parlamentarias para, según el profesor Muñoz Machado, dar respuesta a las deficiencias de su sistema de autogobierno y a las insatisfacciones que aquéllos manifiestan mayoritariamente. Unos parlamentarios elegidos en elecciones ordinarias, no constituyentes, según programas que para nada han contemplado un proceso constituyente de profunda reforma constitucional, sino unos, elegidos para justamente sostener todo lo contrario, es decir, para mantener a ultranza la independencia de Cataluña, y otros para defender la indisoluble unidad de la Nación española y la igualdad de todos los españoles, no es imaginable que incurran en tales deslealtades y fraude político con aquellos ciudadanos a los que representan.

También precisa el profesor Muñoz Machado que el proyecto de norma estatutaria que se someta a referéndum del pueblo de Cataluña, que puede consistir en una simple modificación del Estatuto vigente, para cambiar parcialmente su contenido y hasta su denominación, tiene que regular sus hechos diferenciales de carácter institucional, desde el punto de vista organizativo, competencial y en lo que concierne a las relaciones con el Estado. En la medida en que esta regulación nueva se exceda de lo establecido

para el régimen general de las Autonomías territoriales en la Constitución, será preciso también que se programe una reforma constitucional que le dé cabida. «La Constitución tendrá que dotarse de uno o más preceptos relativos a Cataluña».

Si bien se examina –continúa diciendo el profesor Muñoz Machado– se verá que a una solución semejante hubiera podido llegarse si el Estatuto de 2006, en buena medida desautorizado por el Tribunal Constitucional, hubiera sido acompañado de una propuesta de reforma constitucional que acogiera todo aquello que no tenía cabida en el texto originario de la Constitución de 1978.

Todo parece indicar que ésta muy elaborada propuesta goza del favor de algunas formaciones políticas que, tras una propuesta de reforma del modelo de Estado en clave federal, ocultan que se trata de un federalismo asimétrico en que, además de la asimetría ya reconocida por la Constitución en favor del País Vasco y Navarra, se establezca otra nueva: un régimen propio y favorable para Cataluña. Por ello esta propuesta recuerda (*salvata distancia* entre el «conseguidor de los nacionalistas» y el profesor Muñoz Machado, en nada parangonables) al ya formulado por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, en su artículo «Nacionalismos y Estado plurinacional en España» (*Política Exterior*, 51, 1996), que justificaba en la urgente necesidad de asegurar la participación de los nacionalismos –vasco y catalán– en la política estatal y la situación de las naciones –Euskadi y Cataluña– en el Estado global. Tal solución, seguía diciendo «les proporcionaría una importante cuota de poder, pero, lo que es más importante, enriquecería extraordinariamente, dada la calidad de sus representantes y dirigentes, a la clase gobernante de todo el Estado. Si los nacionalistas entraran mañana en las altas instituciones del Estado, ejercieran las presidencias de las Cámaras y dirigieran el gobierno, quienes de verdad creemos en la integración de la España grande, deberíamos batir palmas. Lo estoy

propugnando desde 1980 y no creo preciso reiterar las razones tantas veces dadas».

Y la solución que propugnaba, realmente insólita en la ciencia política, era el «Estado global fragmentado»: algo parecido a una comunidad de propietarios entre tres naciones, Euskadi, Cataluña y España, formada por el resto de las Comunidades Autónomas:

Por una parte las naciones particulares deberían configurarse como verdaderos fragmentos de Estado. Es decir, entidades autónomas cuyos símbolos, instituciones, salvo la suprema, y competencias fueran de carácter estatal. De otro lado, el Estado global debería ser cogobernado y sus instituciones y las de los fragmentos que, a su vez, no deben estar tanto subordinadas al Estado global, según es propio de las unidades componentes de una federación, como yuxtapuestas al mismo. Lógicamente, así debería de ser, puesto que no se trata de subsumir unas Naciones sin Estado, calificables de históricas, cultural y lingüísticas, en el Estado de otra Nación, *sino en hacer a las diferentes Naciones copropietarias del Estado común*. No habría así Naciones con Estado y sin Estado, sino un Estado, común a varias Naciones o lo que es lo mismo Naciones que coparticipan de un mismo Estado. Ese es el verdadero Estado plurinacional. Es claro que esta plurinacionalidad ha de reflejarse en el ejercicio mancomunado de las competencias estatales que más que exclusivas serían de esta manera comunes.

Una propuesta que analicé críticamente en «*¿España una o trina? Hacia el Estado de las Pedantías de la mano de Miguel Herrero de Miñón* (*Revista de Administración Pública*, 141, 1998); una propuesta asimismo ampliamente comentada, y con mayor solidez histórica y argumental rebatida por Francisco Sosa Warner e Igor Sosa Mayor en *El Estado Fragmentado. Modelo austrohúngaro y brote de naciones en España* (Trotta, Madrid, 2007).



*Reflexión final*

Volviendo de nuevo, y para terminar nuestra reflexión histórica, observamos que tal o tales propuestas siguen (no dándose sus autores por notificados de que los nacionalistas pretenden un final independentista al que nunca renunciarán) la línea de comprensión cariñosa y complaciente con el nacionalismo catalán que inició Maura en el debate suscitado con motivo del Mensaje de la Corona en 1907, hace ya más de un siglo con su propuesta de descentralización que se concretó, años más tarde en la creación de la Mancomunidad provincial de Cataluña. Una línea que seguiría, con fervor religioso, Manuel Azaña, en 1931, y que asimismo continuaría en clave de descentralización política la Constitución de 1978 y, ya en nuestros días, una política que encontró nuevos alientos con el dadivoso anuncio del presidente Rodríguez Zapatero prometiendo desde Barcelona (Palau Sant Jordi, 13 de noviembre de 2003), emulando a Manuel Azaña, que aceptaría un nuevo Estatuto de Cataluña tal y como se aprobase en aquella comunidad.

Forzosamente estas propuestas descentralizadoras tendrán enfrente, como siempre ha ocurrido en la historia del Estado español, otra línea política, iniciada, en 1907, por Montero Ríos, que ven en estas concesiones un remedio inútil al inadmisibile independentismo de los nacionalismos periféricos, contrario a la unidad de España y una intolerable discriminación para el resto de los españoles.

En definitiva, estamos, seguimos, igual que a comienzos del siglo XX. En todo caso es manifiestamente claro que la «historia clínica» del Estado español evidencia que la descentralización política ha fracasado por tercera vez en la historia de España en la configuración del modelo de Estado. Y, por consiguiente, el remedio no puede ser en ningún caso más descentralización política. La

Historia, la experiencia histórica, si sirve para algo, indica que sería un paso más en la desintegración del Estado español y de la Nación española a la que aquel sirve de soporte.

J. R. P.

