

ESPAÑA: FINAL DE UNA ETAPA HISTÓRICA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga*

La tesis que deseo exponer en esta ponencia, ante los académicos de la Real de Ciencias Morales y Políticas, en la reunión del 19 de febrero del año 2013, es la siguiente: España se encuentra al final de una etapa histórica.

Son muchos los síntomas de esta situación: denuncias diarias de corrupción en políticos e instituciones, cifras de un desempleo que nos agobian, descarrilamiento del sistema de Comunidades Autónomas, falseamiento de la representación política mediante partidos de empleados, una ley electoral mala, desfiguración del régimen parlamentario, quiebra del principio de separación de poderes, una Administración de Justicia politizada.

Hace poco más de un año, el 24 de enero de 2012, expuse aquí las deficiencias del régimen político español. Mis observaciones de ese día son ahora más entristecedoras. Se acentuaron, en los últimos meses, los fallos y los errores en la aplicación del sistema. La reacción ciudadana ha de ser urgente, ya que asistimos a una descomposición total.

Ante semejante panorama político debemos actuar impulsando otra manera de organizar nuestra convivencia pública. Afortunadamente sabemos lo que nos pasa y podemos poner en circulación los remedios oportunos. (Como contraste, la advertencia de Ortega y Gasset en la primera mitad del siglo XX: “No sabemos lo que nos pasa, y esto es lo que nos pasa”). La falta de actuación en esta coyuntura sería una grave falta de ciudadanía. Y no hay que alarmarse por el cambio del sistema político; una sucesión que debe ser ordenada, pacífica. El año 1958 los franceses, por ejemplo, estrenaron la V República. La IV des-

* Sesión del día 19 de febrero de 2013

apareció. Allí, al otro lado de los Pirineos, se registra una admirable continuidad desde el año 1870 (la aventura de Vichy es un suceso intrascendente). Cinco son las Repúblicas Francesas.

Con el fin de acabar con “lo que nos pasa”, voy a sugerir algunas medidas. La primera de ellas es la puesta en vigor de una nueva ley electoral. Se trata de una primera decisión que condiciona las otras revisiones necesarias.

I. NUEVA LEY ELECTORAL

El sistema electoral establecido por el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 no satisfacía plenamente las aspiraciones democráticas. La fórmula de las listas cerradas y bloqueadas genera una representación política despersonalizada: los ciudadanos no se pronuncian a favor de seres humanos, con sus virtudes y sus defectos, a los que conocen y en los que confían, sino que la relación de nombres —muchos de ellos distantes y desconocidos— va envuelta en las siglas de un partido; la elección es, en esencia, un acto de apoyo a la correspondiente formación política. El peso específico de los candidatos influye poco en la decisión.

En *La Vanguardia* expuse mis reservas, en aquellos días lejanos de marzo de 1977, al sistema del Decreto-ley. El Gobierno de entonces alegó que era una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y dejar fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo, lo provisional se ha convertido en permanente, gracias a las sucesivas decisiones políticas. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, consagró las maléficas listas cerradas y bloqueadas. Posteriores normas no modificaron la fórmula. Lo que se presentó como un padecimiento, inevitable, limitado en el tiempo, es ahora una enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española.

A lo largo de estos años se ha diagnosticado con insistencia las causas de la grave dolencia. Han sido voces que claman en el desierto, pues los que dominan los diferentes partidos están encantados con la tarea de confeccionar las listas.

Las listas cerradas y bloqueadas, además de despersonalizar la representación, favorecen el descenso del nivel de los elegidos. Los partidos no han de contar con candidatos de prestigio y arraigo en los distritos, pues con una relación de mediocres se obtienen los mismos votos que si los aspirantes son notables. Los partidos políticos se convierten en partidos de empleados. Las listas abiertas, con las diferentes recetas del voto preferencial, mejoran algo la calidad de los elegidos, aunque la experiencia extranjera enseña que son muy pocos los

ciudadanos que alteran la oferta de los partidos. Yo considero preferible, dentro de los sistemas proporcionales (exigencia de la Constitución, que debe respetarse por ahora), el vigente en la República Federal de Alemania. Allí, la mitad de los componentes del Bundestag cumplen los requisitos mínimos de conocimiento por parte de los electores; se consigue con ellos una representación personalizada, mientras que la otra mitad de los diputados entran en la Cámara gracias a la bendición del aparato partidista.

Insisto en lo dicho: los elegidos en España son unos empleados de los partidos. Se ha defendido, con acierto, que sería conveniente demostrar unos ciertos conocimientos antes de dedicarse a la política activa. Ahora se efectúa el reclutamiento entre quienes militan en un partido, sin tener en cuenta la formación intelectual de los aspirantes. Resulta lamentable el panorama que ofrecen las instituciones representativas. Suele decirse que la política es un arte, pero las ideas de los aficionados, sin la conveniente preparación, generan con frecuencia daños irreparables. La política es, sin duda, un oficio, dándose el contrasentido de que para ejercer las profesiones importantes tengan que superarse los ejercicios de una oposición, o de unas pruebas semejantes, mientras que el cargo político se desempeña sin la previa acreditación de los conocimientos mínimos. Habría que reflexionar sobre esta anomalía.

Y tampoco es admisible, democráticamente hablando, el gasto excesivo de las campañas electorales. Se ha copiado el peor aspecto de las elecciones norteamericanas, donde los enfrentamientos entre candidatos se producen en un ambiente comercial, diríamos, ya que la propaganda predomina por doquier. Se gastan cantidades ingentes en esas campañas de lanzamiento de los aspirantes. Naturalmente esto elimina, desde el primer momento, a quienes carecen de apoyos millonarios. Y quienes pagan pasan luego factura a los elegidos, abriendo puertas a la corrupción.

El espectáculo resulta lamentable. Oportuno es que retomemos la consideración de las normas que pueden hacernos reflexionar. Además de lo dicho, la ley alemana tiene interés porque facilita la realización de la exigencia de *una representación política personalizada* sin que los partidos dejen de ser los agentes destacados. Al ciudadano se le conceden dos votos: con uno se pronuncia entre las listas presentadas por los partidos en circunscripciones relativamente extensas, como serían en nuestro caso las provincias; con el segundo voto se elige a uno de los candidatos de distrito, o sea en espacios territoriales menores dentro de la provincia, que continuaría siendo la circunscripción electoral (art. 68.2 CE). La proporcionalidad se garantiza en el reparto global de los restos. La mitad de la asamblea se forma con diputados de distrito, que obtuvieron el escaño gracias a la conjunción venturosa de la presencia personal del candidato y un vehículo partidista poderoso, y la otra mitad la integran los diputados de toda la circunscripción, aupados al escaño por la fuerza del partido que los puso en sus listas.

Mi predilección por el régimen electoral alemán se debe, por último, a la exactitud casi matemática que allí se consigue entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños parlamentarios. No se producen las desfiguraciones de la voluntad popular que padecemos en España.

Los dirigentes de los grandes partidos se encuentran aquí condicionados porque les faltan unos votos para hacer esto (que es importante) u oponerse a aquello otro (que también es importante). El panorama político resulta desolador. Unas minorías, con representación sólo en determinadas zonas de España, imponen sus decisiones, sea al Gobierno, sea a la Oposición. Es muy fácil denunciar la inoperancia de un determinado personaje de la escena pública. Tampoco hay que hacer un gran esfuerzo para censurar la falta de medidas para afrontar y resolver la crisis económica o financiera. Menos usual, en cambio, es descubrir el trasfondo político que hay más allá de la situación. Y sin conseguir una mejora de la articulación del régimen, la convivencia entre nosotros se convierte en democráticamente insatisfactoria.

Los españoles no confían demasiado en sus diputados y senadores. Recientes sondeos de opinión lo ponen de manifiesto. Se calcula, incluso, que muchos ciudadanos se hallan desilusionados con el sistema parlamentario descrito en la Constitución de 1978. Es indiscutible que en los últimos treinta años se han producido cambios radicales en la comunicación. Esta revolución en el modo de interrelacionarnos, de poder saber al instante lo que sucede en cualquier lugar, próximo o lejano, obliga a reflexionar sobre las reglas de la elección de nuestros representantes políticos. Ya no son adecuadas las normas de los siglos XIX y XX. El futuro de la representación política tiene que volverse a escribir.

Deberíamos estar satisfechos con un régimen que es formalmente democrático. Nos costó mucho salir de la dictadura y en 1978 conseguimos poner en marcha un régimen de libertades públicas y participación ciudadana. Sin embargo, todas las ilusiones de aquellos días fundacionales no se han realizado. Se percibe en el ambiente un desánimo generalizado. Predomina la tristeza. Y como escribía un clásico francés “no hay peor enemigo que la tristeza, melancolía tenaz que invade el alma como una bruma que oculta la luz del día”. Nuestra luz constituyente se halla efectivamente tapada por la tristeza. Se percibe una vida política en el reino de las sombras: desempleo agobiante, corrupción, antiespañolismo, escándalos en las alturas, discrepancias radicales. Sobre estas últimas, los observadores más optimistas recuerdan una de las advertencias de Séneca, el famoso pensador romano nacido en Córdoba. Dejó escrito Lucio Anneo Séneca: “Toda la armonía total de este mundo está formada de discordancias” Ocorre, sin embargo, que ahora debemos convivir en una situación radicalmente diferente de la que contemplaba el sabio cordobés.

II. FUNCIONAMIENTO DE UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

El art. 1.3 establece de modo rotundo: “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. Pero el régimen que viene funcionando en España no es parlamentario, en su sentido exacto, sino presidencialista (a veces lo he denominado “pseudopresidencialismo”).

A diferencia del sistema constitucional, que es la posible organización descrita, con más o menos detalles, en el texto de la Constitución, el régimen político tiene en cuenta, además, los poderes que funcionan en la sociedad, los cuales pueden desvirtuar ciertas reglas de la Ley Suprema, contribuyendo, en todo caso, a un modo determinado de convivir, real y efectivo, que eso es el *régimen político*. Debemos considerar y valorar, en suma, lo jurídico y lo político, en una unidad principal (de principios) en la que el derecho formaliza a la política, y ésta al derecho.

Vengo defendiendo esta idea del régimen político desde mis primeras oposiciones a cátedra, en 1955. Se trata de una aplicación a nuestro Derecho Político (el mejor nombre de nuestra asignatura académica) de la tesis de mi maestro Xavier Zubiri sobre la unidad principal (de principios y no de partes) del ser humano. En su caso, el cuerpo y el alma.

Visto así el régimen político, hay que considerar el que funciona ahora en España.

Aparentemente, y si sólo se tuviese en cuenta el texto constitucional de 1978, nos encontraríamos en un sistema parlamentario. Acabamos de recordarlo. Pero en realidad aquí nos gobierna un presidencialismo encubierto.

En el *actual régimen español*, el Presidente del Gobierno disfruta de un estatuto político superior al descrito para él en la Constitución de 1978. Tiene más poderes, y los controles a su tarea son menos eficaces. El Presidente se ha convertido, sin duda, en la institución medular.

El texto constitucional, insistimos en ello, define la forma política del Estado como Monarquía *parlamentaria* (art. 1.3). Se afirma en nuestra Norma Fundamental que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno (art. 66.2). Rematándose la caracterización del sistema parlamentario con este precepto: “El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados” (art. 108).

Las causas señaladas en algunos parlamentarismos extranjeros para su metamorfosis, perdiendo en ellos importancia las Cámaras en beneficio de los

Gabinetes ministeriales y, dentro de éstos, en favor de la preminencia del Primer Ministro, se pueden encontrar en España. Pero, además, hay que buscar los motivos concretos, específicos del régimen español.

El *sistema electoral*, con listas cerradas y bloqueadas, hemos visto que deja en manos de los comités centrales de los partidos la designación de los candidatos. La Constitución exige (art. 6) que los partidos tengan una estructura democrática y un funcionamiento democrático. Pero tal norma se incumple. No puede olvidarse esto.

La *práctica electoral*, a partir de la campaña preparatoria de los primeros comicios democráticos, el 15 de junio de 1977, se orientó por la senda de la espectacularidad, con gastos fabulosos de propaganda y centrandó cada partido su estrategia en un dirigente, presentado al gran público como *líder nacional*. Hemos de insistir en que no se buscaron personalidades con arraigo en las circunscripciones electorales, sino que las siglas de los partidos, avaladas por el líder nacional, constituyeron (y constituyen) la oferta.

En 1977 y en 1979, Adolfo Suárez, al frente de UCD, ganó la mayoría relativa de los escaños del Congreso, asumiendo la jefatura del Gobierno. No fue nunca un “primus inter pares”, ni en el partido, ni en el Gabinete. Actuó como líder y cuando un sector de UCD le negó ese carácter, se inició la descomposición interna que terminaría con la desaparición del partido.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución, el 29 de diciembre de 1978, la mayoría relativa que apoyaba en el Congreso al presidente Suárez no era suficiente para asegurar la estabilidad del Gobierno. Pero fuera del Congreso, en aquella época, el liderazgo de Suárez —aceptado por los suyos y por los otros, como ocurre con todos los auténticos liderazgos— reforzaba extraordinariamente su estatuto político ante los diputados de la Oposición. Las mociones de censura, aunque fuesen constitucionalmente posibles, no prosperarían, siendo su único efecto acentuar las divisiones internas de la mayoría.

Un parlamentarismo auténtico no funcionó entre 1978 y 1981. El presidente del Gobierno, en el seno del Gabinete, impuso sus decisiones. Actuó como ganador de las elecciones y recordando a ministros y diputados de UCD que gracias a él ocupaban sus puestos. Los conatos de indisciplina en el grupo parlamentario se solucionaron, en un primer momento, sin dificultades, pues los diputados eran conscientes de que fuera de las listas cerradas y bloqueadas de la próxima oportunidad, no había salvación política. Dentro del Gabinete, la preminencia del Presidente se tradujo en cambios frecuentes y remodelaciones varias, llegándose a una cifra alta de ex ministros de Suárez.

Presidente de UCD, con plenitud de atribuciones, Presidente del Gobierno, con respaldo suficiente en el Congreso de los Diputados, y líder nacional dotado

de cualidades excepcionales para la comunicación directa con los ciudadanos a través de la televisión, Adolfo Suárez no se comportó nunca como el Primer Ministro de un sistema parlamentario. Sus Gobiernos fueron presidencialistas y el régimen político en su totalidad no llegó a configurarse como parlamentario.

Durante el paréntesis de la Presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo, la herencia del presidencialismo se debilitó. Las circunstancias eran ciertamente especiales: el intento fallido del 23 de febrero de 1981, precisamente mientras se votaba la investidura de Calvo-Sotelo. La posición política de éste no era comparable a la de Adolfo Suárez. Calvo-Sotelo no fue reconocido como líder de UCD. Le faltó el apoyo popular que poseía Suárez. Fue en este corto período cuando las normas constitucionales adquirieron una cierta vigencia, y el sistema parlamentario despuntó en el horizonte.

Con las elecciones del 28 de octubre de 1982, el presidencialismo de Adolfo Suárez se acentuaría notablemente en Felipe González. Obtuvo el PSOE en las urnas la mayoría absoluta de los escaños del Congreso de los Diputados, proporcionando estos resultados electorales una estabilidad completa al Gobierno. El partido ganador estaba internamente organizado con una fuerte disciplina. Tanto por el número de diputados como por el carácter de su partido, Felipe González se instala más confortablemente en La Moncloa que Adolfo Suárez. Las elecciones del 82, y las siguientes del 86 y del 89, se plantearon y desarrollaron de la misma forma que las de los años 1977 y 1979, o sea como unos *duelos* entre los dirigentes nacionales, sin que los electores prestasen demasiada atención a los nombres de las listas provinciales, cerradas y bloqueadas por los comités centrales de los partidos.

Todas las circunstancias políticas que favorecen los presidencialismos se han dado en España. El Presidente Felipe González tuvo, como tenía el Presidente Adolfo Suárez, dotes extraordinarios para la comunicación directa con el gran público. Su liderazgo nacional apareció antes de la victoria del 82 y se robusteció en los años de Presidente del Gobierno. Luego, Aznar no alcanzaría las altas cotas de un liderazgo nacional, aunque cumplió. La presidencia de Rodríguez Zapatero es la menos brillante. El presidencialismo encubierto casi desapareció. Cuando finalice el mandato de Rajoy será el momento de valorar su gestión presidencial.

III. EL DESCARRILAMIENTO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “descarrilamiento”, en una de sus acepciones, significa “desviación del camino justo y razonable”. Vamos a considerar si en el rumbo seguido por el Estado de las Autonomías se ha producido un descarrilamiento.

El poder constituyente español estaba autolimitado en 1978 en beneficio de otros poderes, lo que no deja de ser paradójico si atendemos a su condición de poder jurídicamente omnímodo. La paradoja sube de grado si, además, se repara en que el propio poder constituyente ya nació de algún modo condicionado —en la materia que ahora nos ocupa— por las decisiones preconstitucionales que hicieron posible el nacimiento de entes preautonómicos; entes cuya existencia al tiempo de redactarse la Constitución de 1978 no podía dejar de cercenar el margen de maniobra del constituyente. El condicionamiento por el pasado (preautonomías) y la remisión al futuro (principio dispositivo) suponen la mejor expresión de la naturaleza política del problema, por un lado, y de las limitaciones propias del Derecho como medio para solventarlo, por otro.

La exposición del proceso que ha llevado al desarrollo de las previsiones constitucionales es un caminar inevitablemente creativo, pues amplio era el margen dejado por el constituyente; pero creativo dentro de unos límites que la Constitución impone de manera no menos diáfana y que ni siquiera al calor de aquel desarrollo podrían nunca transgredirse. Lamentablemente ese caminar ha sufrido un descarrilamiento, en cuanto se apartó de lo razonable.

El Estado autonómico representa un *tertium genus* entre el Estado federal y el centralizado y en esta característica suele verse ya un primer rasgo de indefinición. En realidad, lo que ha de apreciarse aquí es la consideración de un modelo propio, tan distinto del federal como del centralizado; fórmulas de organización territorial tradicionales que no representan el ideal al que alternativamente ha de llevar el Estado autonómico, mal entendido entonces como simple estación de tránsito entre el Estado centralizado heredado del franquismo y el que los poderes constituidos decidan establecer pronunciándose definitivamente por uno de aquéllos.

Los principios del Estado de las Autonomías son:

- a) Una única Constitución, norma suprema que es expresión de la soberanía —única e indivisible— del pueblo español.
- b) Pluralidad de Estatutos de Autonomía.
- c) Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- d) Prevalencia y supletoriedad del Derecho del Estado.

Los anteriores son principios y postulados que la Constitución ha establecido de manera expresa e incontestable, sin que las facultades reconocidas por el constituyente a los poderes constituidos permitan su contravención.

Los avatares que ha experimentado la instauración del modelo dieron pie a interpretaciones erróneas de la presente organización territorial de España.

Fue el principio del descarrilamiento. Recuérdese que ya en los inicios de la Transición se instaló entre nosotros una duda, que todavía venimos arrastrando: si la descentralización del poder debía ser generalizada o contraerse al caso de aquellas Comunidades cuya inserción en el Estado venía demostrándose problemática desde el pasado.

La generalización del máximo nivel de autonomía ha diluido la diferencia entre Comunidades Autónomas de primera y de segunda. La sola exposición de lo que ha sido el proceso histórico de implantación del Estado de las autonomías puede arrojar alguna pauta para la identificación de los posibles derroteros en la evolución que el sistema ha experimentado.

Los hitos del proceso autonómico son bien conocidos. También los diversos cauces ideados por el constituyente para dar cuerpo a las aspiraciones autonómicas de los diversos territorios. Me parece conveniente acercarme a la historia del Estado de las Autonomías intentando una cronología cuyas divisorias puedan agruparse alrededor de alguna línea de tendencia.

1. El arranque: ¿Estado de las autonomías o Estado con autonomías?

En el principio fue, sobre todo, la duda: reconocer algún grado de autonomía a determinados territorios o permitir que todos ellos pudieran disfrutarla. En realidad, el segundo término de la alternativa (autonomía para todos) nunca se habría planteado si no hubiere sido necesario dar respuesta al problema que históricamente ha supuesto la inserción de Cataluña y el País Vasco en la estructura del Estado. Se optó por generalizar la excepción misma y hacer de la autonomía un principio general, por más que sólo a algunos territorios (aquéllos que realmente lo reclamaban) se facilitara desde el principio el acceso al autogobierno y, además, con el mayor alcance.

Se cierra así una primera etapa, la fundacional. En realidad, este cierre sólo fue un tiempo muerto, una dilación en la marcha del proceso.

2. El fin de la indefinición: la homogeneización del sistema

Los mecanismos previstos en el Título VIII permiten que cada Comunidad Autónoma adopte una fisonomía propia y diferente de la de las restantes. También hacen posible que el movimiento descentralizador se detenga en cualquier punto antes de alcanzar el nivel máximo de autonomía constitucionalmente admisible o, incluso, que el proceso se revierta y conduzca de nuevo a un sistema de mayor centralización.

3. La necesidad de una lealtad constitucional

El presupuesto inexcusable para el buen funcionamiento del sistema y para la defensa y garantía de la normatividad de la Constitución, pasa por el decidido compromiso de actuar sus previsiones sobre la base del principio de lealtad constitucional. Si se prescinde de esa lealtad, no habrá ni Constitución ni modelo alguno que puedan aportar soluciones para este gran problema de la organización territorial de España, cuya solución depende de una verdadera voluntad de concordia.

Frente a ese buen deseo, en Cataluña se dice y repite que su horizonte político es la independencia. Admiten que no pueden realizar un referéndum sin la autorización del Estado (art. 149, 32 CE), y con la suposición de que las falsedades históricas a veces prosperan, replican que harían una consulta que no será referéndum. O sea, que no les importa que el contenido de esa hipotética consulta sea inconstitucional, como lo es la independencia de cualquier región de España, olvidando esos llamados “soberanistas” que nuestra Constitución “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” (art. 2 CE). Como si fuera posible consultar, por ejemplo, si es lícito matar a un vecino en la escalera. No es un referéndum —se alegraría—, sino una consulta.

Bajo el nombre de “resoluciones” hay que incluir cualquier clase de resultados de una votación, pues cuando se decide sobre la iniciativa de alguien tenemos una resolución. La inicial opinión de un grupo se transforma en resolución parlamentaria. Y la “disposición” es un mandato, de suyo obligatorio. No existe un tercer camino para un texto que sea confuso o equívoco. Toda iniciativa que se vote en un Parlamento, o es una disposición o es una resolución. En los casos en los que el Gobierno estime que la resolución o la disposición es inconstitucional, puede acudir al Tribunal Constitucional que suspenderá —concluye el mismo art. 161.2— la disposición o resolución recurrida.

Afortunadamente, la Abogacía del Estado ha iluminado a quienes andaban descarriados (en el Gobierno y en otro lugares notables) sosteniendo que la resolución del Parlamento de Cataluña, en el camino de la independencia, carecía de eficacia jurídica y, por tanto, no era procedente impugnarla ante el Tribunal Constitucional. Pocas veces se cometen errores tan graves desde las alturas políticas. Acaso algunos pretendían que el camino iniciado el día 23 de enero en el “Parlament” se recorriese completo y al final tuviese que aplicarse el artículo 155 de la Constitución, con la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales. Eran los que, desesperados, aguardaban el escándalo nacional e internacional. Otros, quizás la mayoría, han demostrado ignorancia. Permanecer inmóviles (que tanto gusta a ciertos políticos), esperando la declaración final de independencia, hubiera sido una terrible equivocación.

En un sector de la doctrina (así como en ciertos ámbitos políticos) se afirma que el Estado Federal es nuestra meta, hacia la que ahora caminamos de modo imparable.

Se recuerda, con el fin quizás de suavizar el tránsito, que son varias las organizaciones denominadas federales. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el federalismo inicial se transformó en un federalismo dualista (1880-1940) y últimamente se habla allí de un federalismo cooperativo. ¿Cuál sería nuestro modelo? No pueden olvidar los defensores del Estado Federal para España que Presidentes norteamericanos tan distintos como Eisenhower, Kennedy o Johnson se vieron obligados a intervenir militarmente en diferentes Estados miembros (nuestras Comunidades Autónomas), poniendo bajo su mando a las “Guardias Nacionales” (policías autonómicas), en los momentos críticos de disturbios o de obstrucción a la aplicación de las leyes. Y este control del poder central sobre todo el territorio nacional fue ya consagrado en leyes de los siglos XVIII y XIX. El texto de la ley de 29 de julio de 1861 —valga como ejemplo— es claro y terminante: “Siempre que en razón de impedimentos o combinaciones ilegales... a juicio del Presidente se hiciese impracticable la aplicación de las leyes de los Estados Unidos por el cauce corriente de los procedimientos judiciales...” el Presidente “podrá convocar legítimamente a las milicias de cualquiera o de todos los Estados, y emplear aquellas fuerzas navales y terrestres de los Estados Unidos que considere necesarias para lograr la fiel ejecución de las leyes de los Estados Unidos”. Y la ley de 20 de abril de 1871 aumenta todavía más los poderes del Presidente.

Tras el federalismo dualista, a partir de 1941 la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América, establece que las medidas económicas necesarias para hacer frente a las crisis no pueden acomodarse a las autonomías locales. Renace la opinión del juez Holmes, se abandona la interpretación dualista y la norma que regula las relaciones entre los Estados y la Unión es el artículo VI, sección 2, de la Constitución: “Las leyes de los Estados Unidos... serán la ley suprema del país”.

O sea, que un Estado federal que funcione correctamente no admite ahora la insumisión de las autoridades de uno de sus componentes ni la inaplicación de las leyes de la Federación.

Mis reparos al Estado federal, en el horizonte español, se apoyan en el difícil encaje del mismo, por no decir cabida imposible, en la Constitución de 1978. Pero no adopto una postura de rechazo total. Tal vez con un federalismo auténtico quedarían fuera de la escena pública ciertas declaraciones y actitudes retadoras de políticos de las Comunidades Autónomas. Se ofrece en estos momentos un espectáculo que asombra a los observadores extranjeros, especialmente a los que viven en Estados federales.

La Constitución Española de 1978 establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (art. 1.2). La autonomía de las Comunidades Autónomas no es soberanía. Así lo viene proclamando el Tribunal Constitucional. En nuestro ordenamiento jurídico-político, por tanto, se sitúa un poder fundamental, cuyo titular es el soberano pueblo español, donde tienen su origen los restantes poderes, que tienen la condición de poderes derivados.

La Constitución Española de 1978 formalizó jurídicamente una realidad compleja. Fue el Estado de las Autonomías. Pero la Constitución no admite un combinado de partes cada una de ellas con poderes originarios. No es un sistema compuesto el que los españoles decidimos instaurar. Realidad *compleja*, pero no *compuesta*. Igual que el árbol que es el resultado de un tronco y varias ramas. La soberanía, el poder originario, reside en el pueblo español. Ninguna de las fracciones de este pueblo posee poderes soberanos. Los que oponen resistencia a la obediencia debida son los rebeldes. En los Estados Unidos de América —modelo para los federalistas— no se toleran.

La igualdad formal de los Estados miembros en el sistema federal no satisface a algunos de los que se lamentan de la presente situación española. Se sueña con un “federalismo asimétrico” sin tener en cuenta que una cosa es la igualdad formal, principio respetado en los Estados Federales, y otra cosa es la igualdad real, imposible de mantener en países de diversos desarrollos económicos, además de varias evoluciones demográficas y culturales.

Uno de los principios del federalismo -insisto- es la igualdad formal de las comunidades o Estados que lo componen. Se respetó la regla para que la confederación originaria, en tierras americanas, se transformase en la Federación de Estados Unidos de América. Sin embargo, la eficacia niveladora de las normas constitucionales no fue suficiente para que, dentro de la igualdad formal, surgiesen Estados con más fuerza y potencia que otros. Ante este panorama del federalismo norteamericano, un observador agudo, Ch. D. Tarlton, acuñó en 1965 la expresión “federalismo asimétrico”, que ha tenido fortuna en los ámbitos científicos y paracientíficos, con estímulos políticos a veces descarados.

Era una evidencia lo apuntado por Tarlton. El Estado de California no resulta igual, valga el ejemplo, al Estado de Nevada. Frente al gigante económico, dotado además de un enorme poderío cultural y, por ende, político, no cabe oponer el precepto de la Constitución que lo considera igual a los Estados medianos y pequeños. El federalismo asimétrico se fija en la realidad resultante de la aplicación de las normas constitucionales. Los factores económicos, culturales, sociales y políticos entran en juego. El modelo de federalismo simétrico sólo tiene sentido en un texto constitucional.

Ahora bien, esto que ocurre con los Estados miembros de una federación sucede igualmente con los ciudadanos de cualquier sociedad. La procla-

mación de la igualdad de todos ante la Ley no tiene como consecuencia obligada la igualdad real de ricos y pobres, sabios, doctos e iletrados, pudientes socialmente y marginados. El artículo 14 de nuestra Constitución, así como los mandamientos análogos de las otras constituciones ahora vigentes en el mundo, nos pueden hacer soñar en una sociedad ideal. Es una ingenuidad dar por cierto y seguro lo que no lo es, en este caso la igualdad de todos.

El federalismo asimétrico, en suma, no es una fórmula constitucional. Difícilmente los Estados medianos y pequeños admitirán que se plasme en el texto, como norma jurídica, la desigualdad real y efectiva. El federalismo asimétrico es una categoría de la ciencia política, en cuanto disciplina interesada por el funcionamiento práctico de las instituciones y la eficacia auténtica de las normas jurídicas.

La conclusión de cuanto queda dicho es que el federalismo no es un régimen más descentralizado que el sistema español de las autonomías. De ahí el engaño que sufren los que, para alcanzar el pleno autogobierno, proponen como solución el Estado federal.

IV. INVERTEBRACIÓN DE ESPAÑA

El año 1921, don José Ortega y Gasset publicó *España invertebrada*, unas páginas que, en el prólogo a la segunda edición, el autor considera que son sólo “un ensayo, de un índice sumamente concentrado y casi taquigráfico de pensamientos”. Este libro-ensayo tuvo gran éxito, se sucedieron las ediciones y fue traducido a varios idiomas.

La tesis de Ortega se basa en la ausencia de “los mejores” en la escena española. Tal vez hoy se consideraría una afirmación demasiado elitista, una devoción desmesurada por las minorías, si bien él en páginas posteriores puntualiza que “el hombre selecto no es el petulante que se cree superior a los demás, sino el que se exige más que los demás, aunque no logre cumplir en su persona esas exigencias superiores”. Para remediar el mal, lo que hay que hacer, según el maestro, es esto: reconocer que “la misión de las masas no es otra que seguir a los mejores, en vez de pretender suplantarlos. Y esto en todo orden y porción de la vida”. Y Ortega agrega textualmente: “Donde menos importaría la indocilidad de las masas es en política, por la sencilla razón de que lo político no es más que el cauce por donde fluyen las realidades sustantivas del espíritu nacional. Si éste se halla bien disciplinado en todo lo demás, poco daño pueden causar sus insumisiones políticas”. (Más tarde rectificaría esta infravaloración del quehacer político, según veremos).

Con un enfoque distinto, hace unas semanas Su Majestad el Rey ha aludido a otra invertebración —precisamente la que inicialmente menospre-

ciaba Ortega—, o sea a la invertebración política, la del Estado español. Tenemos delante —ha visto bien el Rey— una organización jurídico-política necesitada de reformas. El denominado Estado de las Autonomías ha descarriado.

Hay que vertebrar ese Estado para que funcione bien. El diseño acordado en 1978 se ha desviado en su ejecución. El carácter abierto de los procedimientos de revisión constitucional ha permitido la pretensión de sustituir el modelo autonómico por otro que históricamente resulta disparatado. Se han transferido con ligereza competencias a las Comunidades Autónomas, como el caso de las normas para el desarrollo del art. 27 CE, relativas a la educación y enseñanza, olvidando que las competencias estatales transferidas o delegadas siempre tendrán por único titular al Estado, por más que éste delegue su ejercicio en las Comunidades Autónomas. Y, desde luego, la reversibilidad de esa delegación o transferencia no pasa por el consentimiento de la Comunidad Autónoma beneficiada, como sería el caso si se tratara de competencias atribuidas por su Estatuto. Quiero decir que el artículo 150.2 de la Constitución no permite superar el modelo autonómico en lo que se refiere a los límites de los máximos competenciales en términos de titularidad.

La actual invertebración del Estado —oportunamente denunciada por el Rey— debe afrontarse y resolverse con una acción política, teniendo en cuenta los datos de los excesos en la presente situación. El profesor Andrés Betancor, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra, me facilita una información con las siguientes puntualizaciones:

1. Los Organismos públicos se han multiplicado en las distintas Comunidades con funciones que no lo justifican: como protección de datos, defensa de la competencia, Consejos Económicos y Sociales, organismos de control de cuentas públicas, consejos consultivos, Institutos de la Mujer, etc.;
2. Exceso de Aeropuertos: El número total de aeropuertos es de 52, de los cuales sólo 8 son oficialmente rentables, mientras que Alemania con mayor población y extensión cuenta sólo con 39 aeropuertos;
3. Demasiadas Universidades: El número total de Universidades, públicas y privadas es de 79, de las cuales, 51 se han creado a partir del año 1978 y 28 son privadas, el resto son públicas. Ninguna Universidad española se encuentra entre las 200 del mundo y sólo tres entre los números 201 y 300, según el reputado *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), elaborado por Center for World-Class Universities de la Shanghai Jiao Tong University.
4. Proliferación de los medios de comunicación de titularidad pública: Todas las Comunidades cuentan con sus medios de comunicación. El importe de las subvenciones percibidas por las televisiones públicas en el año 2011 ascendieron a 2.334,5 millones de euros.

5. Respecto al sector público español hay que subrayar que es muy notable en términos de número de entidades (más de 20.000), empleados (casi 2,7 millones) y de gastos de funcionamiento (166 mil millones anuales), y que ha crecido de manera desbocada en los últimos años. Así, por ejemplo, el número de entidades, en especial, en el ámbito autonómico, ha aumentado un 31% en 9 años, pasando, el año 2003, de 1.774 a las actuales 2.326. Este incremento ha sido desigual en las distintas Comunidades:
Andalucía (21,5% de incremento), Cataluña (29%), Baleares (54%), Galicia (20%), Madrid (18%) y Valencia (37%).
6. Además, continúan aún en manos de las Administraciones públicas más de 2.700 empresas, de las que casi 2.000 están bajo control de las entidades locales, 629 de las Comunidades y 174 del Estado.
7. Por último en el ámbito local, al discutido papel de las Diputaciones provinciales, se ha de sumar el irrazonable tamaño de los Municipios: de los 8.117 existentes, 2.600 tienen menos de 250 habitantes, y 6.810 menos de 5.000 vecinos.

La vertebración del Estado supone poner fin a tantos excesos cometidos en los últimos años. Últimamente se están sugiriendo nuevas normas que tengan como efecto recortar los gastos en las distintas administraciones públicas. Pero si no se cambia antes a los actuales partidos políticos, no se conseguirá el deseado abaratamiento efectivo del funcionamiento de las instituciones, sean municipales, provinciales, de las Comunidades Autónomas o del Estado. Ya he dicho —y repito ahora— que es un proceso de cambio, que empieza por la ley electoral. Las tesis de Ortega sobre la ausencia de “los mejores” en la escena española fué oportuna en la primera mitad del siglo XX. Ahora hay que prestar atención preferente a la política, que no es sólo un cauce, sino la magna hacedora de lo cotidiano.

Ya hemos apuntado que Ortega no se olvidó de la importancia de la política. Poco después de publicar *España invertebrada*, en 1927 comienzan a aparecer en un diario madrileño los comentarios que luego formarían parte del libro *La rebelión de las masas* (1930). Según observaba el maestro “hay un hecho que, para bien o para mal, es el más importante de la vida pública europea de la hora presente. Este hecho es el advenimiento de las masas al pleno poderío social”. En ese mundo, que se avecinaba, el quehacer político consolidará la unión de todos los europeos.

Fue un pronóstico cumplido decenios después. En este porvenir, acertadamente anunciado, la tarea creadora de la acción política es de gran relevancia. La vertebración europea, como la que ahora necesita España, sería la obra de los políticos inteligentes.

El auténtico gobierno de Europa, que regule en su vuelo al enjambre de pueblos, solícitos y pugnaces como abejas, escapados de las ruinas del mundo antiguo. He aquí, gracias a la política, la unidad de Europa que, según Ortega, no es una fantasía, sino que es la realidad misma. Es la Europa debidamente vertebrada por la política.

En la España del siglo XXI tenemos que conseguir la plena unidad por el quehacer oportuno de los políticos. Por ello, la plenitud política se conseguirá sólo con un Estado debidamente vertebrado.

V. MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Pedir ahora, como con frecuencia se hace, que se reforme el C.G.P.J., es una solicitud cuya buena solución depende de una modificación previa: la de los partidos políticos, y ésta no mejorará hasta que no se establezca una nueva ley electoral. Es un proceso de revisiones y cambios subordinados unos a otros. Primero, la ley electoral. Como consecuencia, nuevos partidos, de auténticos ciudadanos, y no, como ahora, partidos de empleados. Con estos elementos nuevos podrá acometerse la reforma de la Administración de Justicia.

Es agobiante la lentitud con que funciona la justicia. Ante este lamentable hecho me ha venido a la memoria una advertencia de Gumersindo de Azcárate a finales del siglo XIX. El político leonés, cofundador de la Institución Libre de Enseñanza, nos dejó escrito: “Un pueblo puede vivir con leyes injustas, pero es imposible que viva con tribunales que no administren bien y pronto la justicia”. Me parece que si este buen republicano hoy estuviera aquí, en lugar de una lenta administración de justicia consideraría una justicia lentísima. No es que sea lenta, sino muy lenta, lentísima. “Justicia tardía no es justicia”, suele comentarse. Debemos decir y repetir, aunque sin muchas esperanzas, que tenemos que reaccionar inmediatamente. Porque, en suma, no es a la ley a la que hay que temer, sino a los jueces. Esto último se ha explicado con frecuencia en la Universidad española, en la línea de pensamiento de Gumersindo de Azcárate, expulsado de la cátedra en 1875 por el tristemente célebre marqués de Orovio.

VI. LIMPIEZA DEL AMBIENTE DE CONVIVENCIA

Preocupa la corrupción que se detecta hoy en España y se buscan las raíces de ese mal. Mario Vargas Llosa, comentando un libro de Niall Ferguson, afirma: “El hedonismo, hoy día valor incontestado, ha pasado a ser la única religión respetada y practicada, pues las otras, sobre todo el cristianismo tanto en su variante católica como protestante, se encoge en toda Europa como una

piel de zapa y cada vez ejerce menos influencia en la vida pública de las naciones”. Y concluye: “La corrupción cunde como un azogue y se infiltra en todas las instituciones”. Es cierto que la pérdida de valores éticos es una tragedia en el mundo actual, y por lo que particularmente interesa y preocupa, en España. Hay que haber cortado la corrupción, pero los corruptos, frecuentemente en el poder, dificultan la persecución y no quieren castigar a quienes son de su misma calaña. ¿Cómo un corrupto va a denunciar a otro corrupto? Afortunadamente hay excepciones de políticos sin duda honrados.

Corrupción, vicios y abusos, lo que nunca cambia, pero lo que se disfraza de mil formas diferentes bajo la máscara de las costumbres dominantes. Ya Benavente decía: “El vicio es lo más democrático que existe, y cuanto más bajo, más igualitario; en su urdimbre, van tejidos uniformes, togas, blusas, libreas y harapos”. Hay que arrancar la máscara a los vicios y a los abusos, mostrando al descubierto la corrupción que nos agobia. He aquí la tarea de los políticos serios y responsables. Lo último en aparecer son las conversaciones intervenidas con micrófonos ocultos. El denominado “oasis catalán” ya no es un paraíso. Aquello se ha convertido en “ciudades sin respuesta, ríos sin habla, costumbres sin eco, mares mudos”, que lamentaría Rafael Alberti.

En 1975, al morir Franco, muchos españoles nos ilusionamos con el futuro que se avecinaba: por fin, un régimen democrático se impondría. Poco a poco, nuestros entusiasmos iniciales van perdiendo terreno. Y en los últimos meses la convivencia se está haciendo agobiante por los numerosos casos de corrupción que brotan por todas partes. Entre los que dirigen ciertos partidos políticos resulta difícil encontrar a personas honradas. Hay gente buena, ¡qué duda cabe!, pero los deshonestos ocupan la primera fila y tapan con sus capas malolientes a quienes se comportan bien. Todos los españoles —sea cuales sean nuestras ideas— tenemos que reaccionar y limpiar rápidamente este ambiente tan malsano. No es el momento de la pasividad, sino de actuaciones severas y públicas. Que todos nos enteremos de lo que hacen los gobernantes. Y respetuosamente pedimos desde aquí a los fiscales y a los jueces que actúen con más rapidez. Nos hallamos al borde del precipicio.

Una nueva etapa histórica nos espera. Y no hemos de sentir temores excesivos. He recordado que en 1985, por ejemplo, en Francia empezó a marchar una República, que es la V.

Los españoles tenemos la garantía de la continuidad monárquica. Al Rey don Juan Carlos sucederá el príncipe don Felipe. Tal vez sea éste el Jefe del Estado español en ese futuro que he soñado. Nada hay que temer. Parece que la Providencia Divina está marcando señales en el horizonte. En Holanda renunció la reina Beatriz. El Papa Benedicto XVI ha renunciado. Cualquier decisión de don Juan Carlos en este sentido no asombraría a nadie. Pero el actual Rey, que tanto bueno ha hecho por España y al que tanto debemos, no ha de

terminar su jefatura sin intentar resolver la terrible crisis que nos abruma. La futura etapa histórica será la Monarquía de don Felipe. Sin embargo, en este momento final de una etapa, el Rey don Juan Carlos no ha de permanecer políticamente inmóvil.

El Rey no gobierna, pero “reina”. Reinar es aconsejar, alertar y advertir. El año 1966, en plena dictadura, publiqué un libro titulado “Las Monarquías europeas en el horizonte español”. En aquellas páginas analizo lo que es “no gobernar, pero reinar”. A los franquistas molestaron mis reflexiones a favor de la Monarquía parlamentaria y defensa de la misma.