

¿REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL?¹

Javier García Roca, UCM.

“Lazos catalanes: Afirmarse negando parece un signo de los tiempos, muy arraigado además en la inhóspita vida política española, pero es posible que al negar al otro uno se esté despojando de una parte crucial de si mismo” (Antonio Muñoz Molina, El País, 22.09.2012).

“Lamento traer desde Europa esta noticia: la independencia es imposible. No porque alguien la impida. Sino porque la independencia ya no existe en la Europa real, la UE. Como no existe el Estado-nación. Ni la soberanía nacional, apariencia en estado terminal, ensoñación” (Xavier Vidal Folch, El País, 25.09. 2012)

Agradezco sinceramente a ambas fundaciones, Konrad Adenauer y Giménez Abad, la oportunidad de reflexionar en voz alta con ustedes sobre un tema que afecta a la organización territorial de España y a su integración política como Nación de nacionalidades y regiones. Esa gran nación española que nuestros constituyentes quisieron refundar con generosidad y compromiso con la Historia. ¿Cómo recuperar el espíritu de aquel momento constituyente después de algunos intensos conflictos y zozobras? Sinceramente creo que no tenemos problemas más graves que los que pasan de tiempo en tiempo en todas las familias federales o sociedades con un fuerte pluralismo territorial: déficits y desbordamiento de la deuda –de la que debe responder también cada Gobierno autonómico por su gestión-, correcciones de los mecanismos de compensación y de la solidaridad financiera si es excesiva, controversias sobre el bilingüismo, conflictos competenciales y, sobre todo, tensiones nacionalistas. Pero no tengo una varita mágica para transformar la complicada situación y pacificarla. Si la hubiera, no sería otra que no abandonar la confianza en la racionalidad y el diálogo, hablar claro, y rebajar el grado de sensibilidad hacia

¹ El texto refleja sendas conferencias pronunciadas en el Parlamento de Aragón, 30 de mayo de 2012, “Jornadas sobre el Estado autonómico. La autonomía aragonesa 30 años después”, Fundación Giménez Abad, y en Altea (Alicante), 22 septiembre 2012, “Debates sobre el Estado Autonómico. Desafíos actuales y futuros”. Mesa “Los sistemas federales entre la integración europea y la crisis económica. Lecciones y opciones de reforma”, seminario organizado por dicha fundación y la Konrad Adenauer *Stiftung*. Por su carácter, he preferido despojar el texto del habitual aparato académico de citas al pie.

las cosas para permitir la transacción. Detrás de todo eso está la buena ideología federal. Con esta perspectiva esbozaré doce tesis.

1.- *Tiempos de confusión (2008-2012) y transformaciones.* Recordemos la tremenda confusión del período entre la I y la II Guerra Mundial con el auge de los totalitarismos. Acaso podamos hacer una comparación con el actual riesgo de destrucción del Estado social y del Estado de Derecho por la crisis financiera. Sebastian Haffner en un elegante libro (*Historia de un alemán. Memorias 1914-1933*, Destino, pp. 111 y 245) nos decía: “Ni siquiera todos los que se convirtieron por entonces en nazis sabían realmente en lo que se estaban convirtiendo”; “toda la tradición de un Estado de Derecho, construida y elaborada por generaciones de personas...(que) parecía estar definitivamente asentada y ser indestructible se había derrumbado de la noche a la mañana”. Ojalá salgamos de esta crisis manteniendo el Estado social, el Estado de Derecho, actualizando el Estado Autonómico, reforzando la integración europea y la española, así como la Europa de los derechos. Pero van a producirse serias transformaciones con un fuerte impacto en todas esas cosas -profundamente imbricadas- de manera que es mejor que cavilemos conjuntamente.

2.- *La crisis financiera y la tortuga europea.* Me da bastante miedo la muy lenta capacidad de reacción de la Unión Europea que necesita reformar sus tratados con urgencia para poder afrontar la lucha contra una seria recesión y crisis económica que ya no es sólo financiera. No podemos seguir desarmados frente a los mercados sólo con una moneda común –el euro-, es preciso una política monetaria y una política fiscal común y una supervisión bancaria del Banco Central Europeo cuyos poderes deben ser robustecidos, respetando los principios de subsidiariedad y complementariedad en su colaboración con los Bancos Centrales de cada Estado. A la vez es menester dar mayor autoridad a la Comisión. No es de recibo que los europeos visualicen que la Unión se gobierna desde Alemania y Francia y no por las autoridades comunes, porque esto resta legitimidad democrática a sus decisiones y provoca enfrentamientos innecesarios entre las naciones y el resurgir de los nacionalismos de los Estados miembros. La racional decisión del Tribunal Constitucional Alemán, de 12 de septiembre de 2012, sobre medidas cautelares antes de ratificar el

Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Tratado de Estabilidad (*Fiscal Compact*), indicando que no viola la identidad nacional, abre la puerta a adoptar medidas a nivel europeo, reforzando la solidaridad y manteniendo el principio democrático mediante el control de los Parlamentos y la fijación de lógicos límites. La organización europea debe retocarse cuanto antes a la manera de cualquier organización constitucional y en sentido federal. En ambos escenarios – mayor integración europea y tensiones nacionalistas internas en Cataluña y el País Vasco-, o fortalecemos el federalismo y la integración o retrocederemos en fragmentación y recesión económica. La solución a la crisis del federalismo no es otra que más federalismo. Incrementar los poderes comunes, respetando el autogobierno, el pluralismo y la subsidiariedad.

3.- *Interdependencia entre medidas de reforma económica y de mejora de la organización territorial.* Temo que reordenación territorial y reformas económicas deban hacerse a un tiempo dada la interconexión de ambos objetos en espacios como son la financiación de las Comunidades Autónomas, y la búsqueda de una mayor eficiencia en la organización descentralizada del Estado; y tanto por la urgencia de las segundas como por la apuesta por el independentismo de los partidos nacionalistas catalanes que genera una innegable tensión y desazón en la convivencia entre los españoles. Esa arriesgada apuesta reclama una respuesta racional en clave federal. Haciendo de la necesidad virtud, deberíamos arreglar las dos cosas a la vez pese a que no sea el mejor escenario de los posibles. La larga negligencia y pasividad del poder de reforma constitucional durante casi siete lustros -tantas veces denunciada- ha contribuido, sin duda, a esta situación.

4.- *¿Reforma de la Constitución en clave federal?* Así reza el provocador interrogante del programa. Responderé que depende de qué queramos decir por “federal” o mejor de qué tipo de federalismo. España ya es un federalismo atenuado, debilitado, foral o un cuasifederalismo. Los expertos extranjeros nos ven desde fuera como una variante de federalismo que describen con esos nombres y adjetivos. En efecto, ya somos un Estado federal unitario menos en ciertos aspectos: el nombre; la ausencia de un Poder Judicial descentralizado, lo que también ocurre en algunos otros ejemplos y probablemente no

merecería la pena reformar por sus costes; las autóctonas y problemáticas ideas de bloque de la constitucionalidad y Estatuto de Autonomía; sobre todo la ausencia de un Senado federal, que hace nuestro bicameralismo estéril y nos impide integrar voluntades distintas en una cámara de interconexión de políticas; la falta de participación de las Comunidades Autónomas en la reforma de la Constitución; y la debilidad de los mecanismos constitucionales de integración y colaboración, que podría ser fácilmente subsanada con unas mejores regulaciones, corrigiendo algunas deficiencias. Pero el Estado autonómico tiene, por otro lado, dimensiones y hechuras federales en los fuertes niveles competenciales y financieros de las Comunidades Autónomas y la distribución del gasto en tres niveles, en sus sistemas parlamentarios y administrativos, en la garantía constitucional de su autogobierno, y en la presencia de controles plenamente judicializados y la práctica ausencia de controles políticos sobre ellas. Es decir en lo más importante. Pero no sé si la crisis económica y las exigencias de la estabilidad presupuestaria podrían modificar algunas de estas cosas.

Conviene recordar que el viejo y estéril debate sobre la soberanía de los Estados federados que se produjo en los Estados Unidos y Alemania se cerró en falso y sin apenas resultados tras una larga discusión que transcurrió nada menos que durante finales del siglo XIX y buena parte del XX y en la que participaron numerosos sabios juristas. Las teorías modernas del federalismo como equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas o como proceso dinámico explican desde hace mucho su esencia de otra manera y cambiaron el paso. No me parece tenga racionalidad alguna recuperar la eterna discusión sobre la titularidad de la soberanía en un contexto como el de la integración en la Unión Europea donde la soberanía de los Estados sencillamente ya no existe como la entendimos antaño. Si ustedes repasan los “signos sensibles” de la soberanía descritos por Juan Bodino en el siglo XVI, cuando se construye el concepto en el Estado moderno con una finalidad muy distinta a la que ahora se pretende, verán que han casi desaparecido o se han seriamente relativizado, comenzando por la facultad de acuñar moneda. Con buen tino -y cierta piedad hacia el pasado- se habla a menudo en la Unión de “soberanía en transición” o de “margen de apreciación nacional”, según los diferentes

contextos de la Unión y del Consejo de Europa, por no reconocer claramente que es mejor hablar de competencias.

El rechazo del nombre “federal” en España tuvo mucho que ver en nuestras asambleas constituyentes de 1931 y 1978 con el “mito” creado a causa de la Revolución cantonal en 1873 durante la I República, un movimiento que llevó - sea como realmente fuere- a equiparar federalismo con radicalismo e izquierdismo en la conciencia colectiva y la memoria histórica. Y, sobre todo, con la voluntad de no generalizar la autonomía a todas las regiones, así fue manifiesta en la II República la voluntad de solventar lo que se llamó el “problema catalán”. Ambas condiciones ya no existen. Hemos generalizado el modelo constitucional en diecisiete Comunidades Autónomas, demasiadas, incluso más que en Alemania pese a su muy superior población; y el federalismo es una ideología usada en algunas de las Constituciones más estables y países más desarrollados de nuestro entorno -Estados Unidos, Canadá, Alemania, Austria y varias repúblicas hermanas de Iberoamérica- y tanto por la derecha como por la izquierda. Nadie duda de que un democristiano alemán o un republicano estadounidense puedan ser federalistas.

Recordemos algunos otros ingredientes de sobras conocidos. Hay diversos tipos de Estados federales: no existe en la realidad un único tipo ideal sino diversas familias de federalismos y distintas configuraciones casi tantas como Estados. Cada federalismo es un proceso fruto de la historia y de un concreto equilibrio siempre muy dinámico y evolutivo. Existen ciertamente federalismos clásicos, basados en la teórica estatalidad y soberanía de las partes, consecuencia de evolución de viejas Confederaciones de Estados que mantienen esos “residuos” confederales sin demasiadas proyecciones prácticas, pero también federalismos devolutivos fruto de la descentralización de viejos Estados unitarios. Y se han generalizado fórmulas como federalismo unitario o cooperativo. Esto está comúnmente aceptado en la teoría general del federalismo y de sobras estudiado por la doctrina española. Nuestro desafío futuro no es tan sencillo como copiar de otro país un tipo ideal federal. Ese fue el ingenuo error de Pi i Margall y nuestros federales del XIX, trasplantando de

los Estados Unidos un modelo artificial. Es menester pensar por nosotros mismos

5.- *¿Un Estado federo-regional? La obsolescencia del principio dispositivo.* España es un Estado compuesto que fue diseñado con ingredientes regionales que en su mayor parte derivan de la Constitución de 1931 y de la Constitución italiana de 1947 a su vez influida por aquélla. En especial, el discutible principio dispositivo o de voluntariedad -se describió como -la “autonomía a la carta”- que fue pensado en la II República para un regionalismo como excepción: solventar el llamado problema catalán, puesto que el autogobierno era ya un hecho en las calles, pero sin querer generalizar la autonomía a otras regiones que no lo deseaban. Una idea extraña a la actual generalización en diecisiete Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas donde la inspiración de ese principio sólo encaja con calzador y serias dificultades. De ahí emanan muchas de las asimetrías normativas y disfuncionalidades competenciales tras sucesivas y constantes reformas estatutarias.

Mas el diseño constitucional tiene también ingredientes federales, llevamos tres décadas usando técnicas de federalismo cooperativo como son conferencias sectoriales, consejos interterritoriales, conferencia de presidentes, convenios de cooperación, y un largo etcétera. La forma de Estado que calificamos hace tres décadas como “federo-regional” debería evolucionar en clave federal, entre otras razones, porque desaparecido el Estado regional en Bélgica y ampliamente cuestionado en Italia no tenemos otros referentes comparados que los federales que puedan auxiliarnos a solventar concretos problemas. No ha llegado jamás a existir un tipo de Estado intermedio entre el Estado unitario y el federal, según proclamó Gaspare Ambrosini en la asamblea constitucional italiana y creyeron también -equivocadamente- nuestros constituyentes. La frase encierra un eslogan y no una verdadera alternativa como teoría jurídica y política: un modelo de organización. Por consiguiente, deberíamos reforzar con prudencia y realismo nuestra dimensión federal, pues es su evolución natural como ha ocurrido ya en otros países inicialmente regionales. Una vez erigido y consolidado el Estado autonómico, deberíamos suprimir de la Constitución el principio dispositivo, o restringirlo ampliamente, según recomendó igualmente y con mayor autoridad el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la

Constitución. Esta herramienta genera una permanente inestabilidad política: una Constitución no puede permanecer permanentemente abierta a las reformas estatutarias ni un federalismo puede ser siempre devolutivo en un proceso que jamás concluye; no podemos estar discutiendo cada pocos años sobre los niveles competenciales. Hace falta un nuevo pacto generacional que genere seguridad a largo plazo sin perjuicio de que puedan sobrevenir reformas puntuales v.gr. en materia de financiación donde son precisos ajustes constantes.

6.- *Ventajas de la teoría federal y necesidad de actuar.* La buena madera federal permitiría amueblar nuestra casa con herramientas como son una Constitución cerrada y precisa en vez de estructuralmente abierta. Una ideología federal fundada en el *foedus*, un constante pacto o compromiso, y no en la maximización y exageración del conflicto muy propia de algunos nacionalismos. Una renovación dinámica del *equilibrio* federal que produzca integración política mediante la participación de las entidades territoriales. Hablar con claridad en los debates identitarios según nos recomendó Stéphane Dion aprendiendo de la experiencia canadiense. Más multilateralidad que bilateralidad y diferencialidad, si bien algunos hechos diferenciales son innegables en España sobre todo las lenguas propias y la insularidad. Una mayor seguridad en las reglas competenciales, donde es muy preciso clarificar la Constitución territorial. Una mejor y más justa solidaridad financiera mediante mecanismos de compensación muy medidos. Un Senado territorial que actúe como cámara de coordinación de políticas y de seria participación en la elaboración de las leyes. Y, sobre todo, una Constitución federal suficientemente detallada como para distribuir competencias -y el marco general de las finanzas- y gobernar los procesos políticos de toma de decisiones. Sabemos todo esto de sobras. Es tiempo de actuar sin más diletantismos, porque el tiempo puede estar acabándose. Una propuesta federal es una sensata alternativa a las propuestas independentistas y una explicación racional -en vez de exagerada y desproporcionada- para unas sociedades adultas donde algunas fuerzas nacionalistas dramatizan y simplifican los conflictos: una llamada al sentido común y la integración que no es otra cosa que asociación y capacidad de pactar. No puede entenderse de otro modo, yerran quienes crean mejor enrocarse en la indisoluble unidad de la

Nación española cuyos cimientos supuestamente conmoviera cualquier reforma federal. Es justo al revés como demuestran las muchas sociedades donde el federalismo ha creado o fortalecido la unidad de una comunidad.

7.- ¿Qué proceso federal? Defensa del Estado Autonómico: corregir, clarificar.
No deberíamos dar un radical giro en el sentido de la marcha en un Estado autonómico que lleva treinta y cuatro años funcionando bastante bien, que pese a sus defectos ha sido un éxito, y está razonablemente consolidado. La posición en favor de la centralización de algunos dirigentes políticos es irresponsable. Es menester basarnos en nuestras experiencias constitucionales y en nuestra conformación estatal sin dar bandazos. Se trata de reformar, clarificar, corregir, no de suprimir ni abandonar. Ya tenemos una “tradición federal” al igual que otros países que -a diferencia nuestra- saben respetarla. No es cierto que el Estado autonómico sea un “Estado fallido” y la causa de todos nuestros males, pues es notorio que en manos de las Comunidades Autónomas se encuentran los servicios públicos y aquellos derechos de prestación que generan mayores gastos como son sanidad y educación. Si bien habrá que plantearse la forma de ser más austeros y acostumbrarse a alcanzar -sin excesos- los hábitos propios de una comunidad de ahorradores como ahora se dice en Alemania. Tampoco creo debamos sustituir los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas por Constituciones de los Estados ni crear un Poder Judicial en cada Comunidad, es decir, seguir la ortodoxia federal como si empezáramos de cero; algo que quizás pudimos haber intentado en 1978, al menos en teoría, porque en la práctica hubiera sido inviable si recordamos las limitaciones con las que logramos escapar de una larga Dictadura. Hay ya una Constitución histórica y me parece más realista y sensato -y desde luego mucho más barato- realizar ajustes en la Constitución normativa para solventar los conflictos reales más importantes antes que realizar bruscos cambios, inventar experimentos o crear disputas artificiales o sin solución posible.

No ocultaré que me parece un falso problema la propuesta de “devolver competencias” al Estado, en vez de ajustar la distribución competencial cuando sea realmente necesario mediante el uso de las normas básicas estatales o de las facultades de coordinación. Es también una iniciativa contra la naturaleza de cualquier verdadero sistema parlamentario -y

contra la lógica del sufragio universal- pretender que los representantes en las asambleas autonómicas dejen de cobrar una remuneración con naturaleza salarial, en vez de asegurarnos de que trabajen más y mejor en provecho de todos los ciudadanos, y de que controlen a los Gobiernos territoriales en tiempos de crisis, asegurándose de la transparencia de su gestión y responsabilidad política. Tampoco podemos generalizar el sistema de concierto o convenio económico a otras Comunidades Autónomas sin esa arraigada tradición histórica, puesto que estas excepciones a la regla generan constantes agravios y discriminaciones con el sistema común de financiación. No menos evidente es que los acuerdos o pactos financieros no pueden ser bilaterales con una Comunidad en vez de multilaterales y afectar a todo el Estado pues se trata de un juego de suma cero que se equilibra con las pérdidas o ganancias de otros participantes. Es irresponsable y fuera de la historia postular la supresión del Tribunal Constitucional afirmando que es un tribunal político, en vez de reformarlo para reforzar su independencia, no plantearle litigios que corresponde resolver a las Cortes Generales o al poder de reforma constitucional y renovar a sus Magistrados en tiempo buscando a los mejores, pues no existe un Estado descentralizado sin una jurisdicción de conflictos; resulta un axioma que sin un Tribunal Constitucional no cabe un Estado descentralizado.

Deberíamos, por tanto, movernos entre dos polos: abandonar el exceso de pragmatismo y apertura de 1978, que nos llevó a una Constitución sin suficientes normas, a la práctica desconstitucionalización de la forma de Estado y al permanente reenvío a los Estatutos; y no incurrir en un nominalismo semántico y perdernos en las palabras o en los experimentos. En definitiva, una reforma constitucional federal debería partir con realismo de nuestras experiencias constitucionales corrigiendo los defectos que ya hemos comprobado en numerosos conflictos financieros, lingüísticos y competenciales.

8.- Los defectos principales de la Constitución territorial. Una Constitución confusa, poco densa, demasiado judicializada, nunca reformada y, en consecuencia, vieja. La Constitución diseña un modelo extraordinariamente abierto. Un diseño muy pragmático, dúctil y repleto de compromisos dilatorios de los constituyentes que, por consiguiente, admite diversas lecturas. El éxito político de la transición se alcanzó mediante la debilidad de la construcción jurídica y desde entonces pagamos con creces los intereses de esta hipoteca. Así, ante la pérdida del consenso constitucional que un día tuvimos y la falta de

concreción de las normas constitucionales, siempre hemos optado por la solución jurídica más complicada: la multiplicidad de procesos de iniciativa estatutaria y de reforma, o el desprogramado e inacabable proceso de transferencias de las competencias ilustran lo que digo. Esta confusísima distribución competencial es un caldo de cultivo de permanentes conflictos y de pérdida de la necesaria eficiencia administrativa. Con más razón en tiempos de crisis económica que reclaman un Estado ágil y capaz de intervenir con prontitud y mayor eficiencia. Nada menos que un Presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz, ha hablado de la desconstitucionalización de la forma territorial del Estado. Y el propio alto tribunal reconoce que la Constitución sólo “prefigura” la forma de nuestro Estado compuesto y no lo “define”, es decir, sólo tenemos algunos ambiguos principios y escasas e insuficientes reglas. La falta de densidad de las normas constitucionales es evidente para cualquiera que haya tenido que resolver un conflicto competencial o elaborar un anteproyecto de ley con problemas competenciales. Un grito entre los expertos: ¿qué dice la Constitución? Nada, solemos responder.

Es también una Constitución territorial que no se ha reformado y que ha creado un Estado Autonómico en exceso judicializado. La Constitución más vieja de Europa con sólo dos reformas -ninguna territorial- mientras en Alemania ha habido más de cincuenta. Esto ha obligado al Tribunal Constitucional a asumir un rol excesivo como intérprete supremo. La pasividad del poder de reforma constitucional ha provocado el activismo en los cambios constitucionales –al modo de un suplente- del intérprete supremo, quien ha debido adoptar decisiones muy delicadas como fueron las del caso de la LOAPA en 1983 o el Estatuto de Cataluña en 2010. He vivido los dos episodios con más de treinta años de diferencia. Como el legislador estatal no puede desarrollar con carácter general el Título VIII (caso LOAPA, STC 76/1983, que consagra el fracaso de esta tentativa propuesta por el Informe de la Comisión Enterría) ni tampoco puede hacerlo un Estatuto (el fiasco en buena medida de la tentativa del Estatuto de Cataluña tras la STC 31/2010) sólo el Tribunal Constitucional puede interpretar la Constitución y concretar sus ambiguos mandatos. Todo ello se ha hecho mediante una interpretación tópica antes que sistemática, es decir, caso a caso, y negándose a resolver conflictos preventivos o virtuales.

Dos limitaciones inevitables en sede jurisdiccional, pero graves para quien pretende actualizar una constitución con una eficacia general. Por eso no ha faltado quien desde Cataluña ha calificado al Tribunal Constitucional de “poder constituyente prorrogado”. Una calificación exagerada, que ya he discutido, pero que tiene la virtud de visualizar los excesos de la función que hemos reservado al intérprete supremo. Como además a ese esforzado órgano constitucional se le ha sometido a un impropio calvario de recusaciones de sus Magistrados y a larguísimas prórrogas indebidas de sus mandatos, el daño a su prestigio como juzgador, a su apariencia de imparcialidad, ha sido muy elevado y me temo que irrecuperable de no actuar con prontitud. En suma, tenemos una Constitución demasiado judicializada y un juez seriamente tocado en su prestigio por la exageración de los conflictos políticos; y, por supuesto, estamos desprovistos de la moderna capacidad de compromiso y pacto que entraña una ideología federal.

Elevada conflictividad competencial. Ni en Alemania ni siquiera en Italia ha habido un número de conflictos competenciales tan elevado como el nuestro. No se trata de contentarse ingenuamente diciendo que la colaboración y la cooperación aminoran los conflictos sino de reconocer que las relaciones esenciales entre entes territoriales -el verdadero basamento- son las de competencia y algo falla en las reglas constitucionales de distribución si se mantiene un número tan elevado de conflictos después de tantos años. Tenemos una excesiva demanda de jurisdicción constitucional lo que dificulta gobernar el sistema con claridad y eficiencia.

Unas reglas competenciales tópicas e inabarcables, pero insuficientes. Admitamos que ninguno podemos tener la Constitución territorial en la cabeza, quién puede saberse muchos cientos de largas y farragosas sentencias, repletas de matices, excursos y contradicciones sobre materias complejas como pueden ser el comercio interior, las denominaciones de origen, los puertos, o el urbanismo y el suelo. La jurisprudencia ha acabado por ser excesivamente casuística y confusa. ¿Existen contradicciones o divergencias sobre el valor de los Estatutos de Autonomía entre las SSTC 247/2007, Estatuto de Valencia, y 31/2010, Estatuto de Cataluña? Probablemente. ¿Pero quién puede estar seguro? Tenemos una distribución competencial escolástica

que como toda escolástica reclama una urgente clarificación. Debemos reformar la Constitución para actualizarla y aclararla, y no continuar intentando armar un modelo inexistente a golpe de sentencias.

Una Constitución excesivamente abierta a un bloque de la constitucionalidad muy amplio y que la Constitución apenas lidera. En particular abierto a los diecisiete Estatutos de Autonomía y sus constantes reformas que desarrollan y concretan la Constitución, pero también a numerosas leyes estatales que delimitan competencias como el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional explícita y el Tribunal Constitucional ha interpretado (SSTC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña). El bloque de la constitucionalidad está pues abierto en un doble sentido, a los Estatutos y a las leyes estatales, generándose una compleja tensión entre ellas que debe resolver el Tribunal Constitucional caso a caso. Una labor titánica o excesiva que no podemos continuar atribuyéndole.

Recuerdo que en un debate sobre el “*Constitutional block*” sostenido en el Parlamento de Serbia en la *International Association of Constitutional Law*, una experta estadounidense en federalismo, Vicky Jackson (Universidad de Georgetown) sostuvo con buena lógica que una Constitución abierta puede ser conveniente, si soluciona serias dificultades políticas para alcanzar compromisos, pero deja de serlo cuando se invierte un tiempo excesivo ante cada ejercicio competencial negociando las reglas. Este creo es nuestro caso: invertimos la mayor parte del tiempo en saber quién tiene la competencia y cómo es esa competencia, cuál es su régimen jurídico, y no en estudiar y discutir cómo conviene ejercerla regulando una materia mediante nuevas normas. No tiene sentido alguno.

Si no podemos prescindir, por nuestra historia, de este bloque para crear una Constitución federal cerrada a las Constituciones de los Estados federados - ese es el verdadero problema-, al menos deberíamos asegurarnos de que las normas constitucionales realmente gobiernan este sistema normativo multiniveles. Pero ya no estoy seguro de que sea así. Tengo la impresión de que tenemos una “*Constitución suflé*”, un aparato constitucional muy voluminoso y de espectacular apariencia pero escasamente consistente y

donde las pocas normas constitucionales no pueden otorgar coherencia a un conjunto de normas tan amplio; un dulce que se puede venir abajo en cualquier momento. Lo que la Constitución dice –o mejor no dice- sobre la “administración al servicio de la administración de justicia” –en un sofisticado casi retruécano-, o la inmigración en sentido no estricto, o el régimen local y muchas otras materias tiene poco que ver con la intensa compartición competencial que los Estatutos proclaman.

Se ha producido una curiosa secuencia de acontecimientos: primero una mutación de la Constitución especialmente en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, luego la intervención del Tribunal Constitucional declarando inconstitucionales preceptos del Estatuto de Cataluña, por último, la indiferencia del legislador que no está desarrollando los nuevos Estatutos. El Estatuto de Cataluña supuso un intento de modificar la Constitución desde el bloque de la constitucionalidad. Como Georg Jellinek decía al hablar de las mutaciones constitucionales, se trataba de reformar la Constitución federal en las Constituciones de los Estados. El Tribunal Constitucional ha privado buena parte de su eficacia a esa pretensión y a toda la filosofía del “blindaje competencial”. Pero ahora nos encontramos con unas normas estatutarias que reclaman unos cambios legales para su desarrollo y no se están produciendo. ¿No es esto una pérdida de valor normativo de las normas que integran el bloque y, en concreto, de los Estatutos? Por ejemplo, los muy generosos derechos sociales y principios rectores de algunos Estatutos han resultado ser –según el Tribunal Constitucional- “mandatos al legislador” que vinculan a los poderes públicos sólo a través de las leyes (STC 247/2007), pero no son inmediata y directamente aplicables como ocurre con los derechos constitucionales, en suma, no son verdaderos derechos fundamentales. Con la crisis financiera y a golpe de decreto ley se les está privando además de eficacia a muchos de ellos. Una muestra más de la prudencia con la que habrá que reconocer derechos fundamentales en el futuro desde el límite de lo presupuestariamente posible y haciendo muchos números para no generar falsas expectativas y frustraciones. En las normas jurídicas no se deben introducir pensamientos ilusorios (*wishful thinkings*).

Defensa de la reforma constitucional. Por todas estas razones y otras que carezco de espacio para explicar, necesitamos con urgencia una reforma de la Constitución territorial. Creo incluso preferible una reforma mediocre, pero hecha a tiempo, que mantenernos con una Constitución tan antigua y abierta. La inmensa mayoría de los expertos compartimos el diagnóstico. El dilema es claro ¿reforma de la Constitución o huida del Derecho Constitucional? Debemos elegir si queremos seguir viviendo en Constitución -como nos enseñó Konrad Hesse- o mantener una Constitución ausente y encerrada en un sagrario que nunca se abre.

No somos ya un ejemplo de transición a la democracia, tenemos la Constitución más vieja de Europa que no ofrece respuestas a demasiados problemas. ¿Cuál es el modelo constitucional sobre la integración europea, - que ni siquiera se menciona-, o sobre la inmigración, o sobre la administración al servicio de la administración de justicia, o sobre la autonomía local como autonomía política, o sobre el comercio interior y el mercado único, o sobre la protección civil? Algunas de estas materias ni siquiera se citan en la Constitución. Es preciso un nuevo equilibrio federal que adapte la Constitución a los nuevos problemas y corrija las deficiencias. Con mayor razón en tiempos de crisis financiera que reclaman un Estado perfectamente engrasado en las relaciones entre el aparato central, las Comunidades Autónomas y los entes locales, para poder actuar con celeridad.

Sin embargo, la ausencia de un poder de reforma constitucional parece un rasgo de nuestra Constitución histórica. Una singular maldición. Parecemos habituados a construir una Constitución sobre las ruinas de la otra en vez de mantenerlas al día mediante modificaciones sucesivas. Una forma de actuar bastante bárbara y por ella muy ibera. Es preciso europeizarnos, una vez más civilizar a los bárbaros, y adaptar nuestra Constitución constantemente como todos los demás países europeos.

Desde 1812, hemos tenido al menos diez Constituciones. Pero solo dos reformas, siendo la más influyente de nuestra historia la de 1837, que matiza o modera la doceañista, a su vez fue reformada en 1869 manteniendo el esqueleto institucional del modelo de 1837. Incluso en la muy limitada reforma del artículo 13.2 de la Constitución de 1978 en 1992 se pretendió por parte del Gobierno que no fuera necesaria la reforma para otorgar el derecho de sufragio

pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos comunitarios, y solo la –fundada- duda de que tal cosa pudiera ser posible, determino el requerimiento del Gobierno y la Declaración del Tribunal Constitucional en los términos del artículo 95.2 de la Constitución. Una situación que contrasta con la de los países de nuestro entorno. Alemania ha reformado su Constitución de 1949 en más de cincuenta ocasiones. Francia en más de veinte. La mayor parte de los países de la Unión lo han hecho como consecuencia de su incorporación a la Unión europea. Incluso el Reino Unido ha “reformado” su Constitución no escrita con la incorporación a su ordenamiento interno del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la *Human Rights Act*. Nosotros, por el contrario, tenemos desde 1978 dos únicas reformas (artículos 13.2 y 135 CE), ninguna afecta directamente a las cuestiones territoriales y sólo la segunda es realmente importante.

Como una pequeña luz -un precedente cercano- podría verse la experiencia de la reforma del artículo 135 CE en 2011 para constitucionalizar el principio de equilibrio presupuestario, al hilo de las normas de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento, mediante el acuerdo de los dos grandes partidos. No me pronunciaré ahora sobre el fondo de la reforma. Pero el ejemplo nos sirve como muestra de tres cosas: los partidos pueden hablar sin levantar la voz ni insultarse; la reforma constitucional es posible y no una aventura; y puede hacerse con cierta facilidad y rapidez si existe un acuerdo parlamentario. Pero claro está no deberíamos copiar el apresurado procedimiento para su tramitación en lectura única y por el procedimiento de urgencia, un doble procedimiento especial que no fue el más adecuado, ni tampoco la exclusión de otras minorías que deberían tener la oportunidad en el futuro de participar en la reforma constitucional cuando menos si lo desean. Rigidez constitucional no es sinónimo de no susceptible de modificación. La actual situación de inamovilidad de las normas constitucionales es un camino hacia el suicidio y acabará dando muchas más problemas que una razonable reforma.

9.- Una propuesta de reforma de la Constitución. Necesitamos una reforma de la Constitución territorial para subir a ella todo lo que hemos aprendido en bastante más de treinta años de experiencias constitucionales.

No más experimentos en los Estatutos ni en las leyes sino modificaciones en la Constitución. Valoro el espíritu regeneracionista e ilustrado de la reforma del

Estatuto de Cataluña, pero en una sede formalmente equivocada al venir desprovista de supremacía formal y material, esta labor de “prospección constitucional” -ha dicho Pedro Cruz-, de estudio y exploración de posibilidades futuras, debería aprovecharse y llevar algunas de estas reflexiones a su sede natural que es la reforma de la Constitución. Acabemos con los experimentos de ingeniería constitucional y sigamos la lógica de la teoría general de la Constitución, si la Constitución no se puede reformar en la ley estatal (caso LOAPA) ni en un Estatuto (STC 31/2010) y una vez advertida la manifiesta necesidad de ajustar sus contenidos, habrá que hacerlo en su sede natural que es la reforma de la Constitución.

La reforma de las reglas competenciales como corazón de la reforma. Me parece que deberíamos ir más allá de los estrechos contornos de la propuesta de reforma constitucional del Gobierno socialista formulada en la IX Legislatura. Una reforma centrada en dos cosas. La inclusión del *mapa regional* al que creo debería agregarse un procedimiento de agregación o fusión según existe en otras constituciones de nuestro entorno. Así como la introducción de un *Senado federal* o cámara de verdadera representación territorial, algo que ya el Consejo de Estado nos explicó como podía hacerse con varias simulaciones electorales. Un modelo de Senadores elegidos por los ciudadanos en circunscripciones que sean las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su población, pero manteniendo una proporción en su número que corrija las fuertes diferencias en población entre las Comunidades para que las diferencias entre ellas en representación se muevan dentro de unos límites razonables. El número de las provincias no debe alterar este diseño racional. Bastaría con seguir alguna de las opciones electorales detalladas en ese Informe alcanzando un acuerdo de los grandes partidos con un poco de alteza de miras y perspectivas de futuro. Creemos una cámara de compromisos territoriales por acuerdo de los grandes partidos y esperemos que quienes ahora dicen que no tienen interés en ella inevitablemente acudan a sus discusiones cuando los debates multilaterales comiencen y las primeras leyes territoriales importantes y decisiones de colaboración que les afecten se adopten. No podemos seguir sin un Senado federal porque algunas minorías nacionalistas no lo deseen. Debemos ordenar la casa común al igual que el resto del mundo y con relativa indiferencia respecto de quienes dicen querer

marcharse y –contradictoriamente- se atribuyen una facultad de bloqueo en la reforma de las instituciones comunes so pretexto de hechos diferenciales y bilateralidades.

Estos dos términos de aquélla propuesta gubernamental fueron ampliados por el Dictamen del Consejo de Estado quien propuso quitar todo lo que podríamos llamar el “*Derecho Constitucional transitorio impropio*”, es decir, aquellos preceptos ligados al *principio dispositivo*, encaminados a la erección del Estado autonómico y que deben considerarse agotados por su uso. Una recomendación muy sensata como ya he razonado. Tampoco creo debiera bastar con preservar las *competencias indisponibles* del Estado, el “techo” competencial de las Comunidades Autónomas según se ha venido reclamando por algunos. Una perspectiva demasiado unidireccional y centrípeta, privada del equilibrio de fuerzas típicamente federal. Hace falta una reforma competencias desde una perspectiva más general: una verdadera actualización de las reglas constitucionales de distribución de competencias contenidas en los artículos 148 y 149 CE, para que la Constitución pueda realmente gobernar los centenares de artículos sobre competencias contenidos en los nuevos y viejos Estatutos -solo en el de Cataluña hay más de sesenta-.

He encontrado a favor de la tesis de la *reforma de las reglas de distribución de competencias* nada menos que una larga docena de razones o argumentos que no puedo desarrollar o concretar en esta sede y expondré telegráficamente. No intento resolver ahora todas estas complejas cuestiones y debates sino simplemente salir al paso de quienes pueden estar tentados de creer que auspicio un divertimento académico y la reforma no es necesaria ni urgente.

- Precisar las competencias indisponibles del Estado y poner fin a la negociación permanentemente sobre las competencias, -un constante federalismo devolutivo -, transfiramos lo necesario de una vez y cerremos el modelo. Las normas constitucionales deben ser estables.
- Matizar el empleo de las normas básicas estatales –centro de casi todos los problemas- mediante acuerdos, algunos de ellos deberían incluirse en la Constitución, otros podrían estar en unas normas o instrucciones de técnica

legislativa compartida que se discutieran especialmente en el Senado y se aprobaran por ambas Cámaras de las Cortes Generales.

- Aclarar el alcance de leyes orgánicas de delegación y transferencia de competencias (artículo 150.2 CE) tanto en sus usos generales o transversales como parciales. Su sentido debe aclararse, superando la actual confusión en sus relaciones con los Estatutos. Tampoco vendría mal precisar las leyes marco del artículo 150.1 CE ahora que se usan en materia tributaria y para descentralizar potestades normativas en algunos impuestos. Finalmente, hay quien clama por el recurso a las leyes de armonización (art. 150.3) para ordenar la unidad del mercado, algo que no me convence.
- Armonizar en la Constitución las fuertes asimetrías normativas, financieras y competenciales entre los nuevos y viejos Estatutos, entre sí y respecto de la Constitución, optando por una interpretación que salve siempre que sea posible la validez del precepto estatutario. Las leyes no pueden armonizar los Estatutos, pero la Constitución sí. Las distintas previsiones financieras en los Estatutos sobre la participación en las inversiones constituyen un rompecabezas o *sudoku* que no puede rellenarse por sus contradicciones. Los pactos fiscales no pueden ser bilaterales sino multilaterales.
- Alcanzar mayor certeza normativa sobre las reglas competenciales para aminorar los conflictos y facilitar los ejercicios competenciales con rapidez y seguridad jurídica. No podemos seguir perdiendo el tiempo tirándonos las competencias a la cabeza a la hora de regular las nuevas cuestiones.
- Eliminar o restringir el Derecho Constitucional transitorio impropio, el principio dispositivo encaminado a poner marcha el Estado autonómico.
- Resolver definitivamente sobre la existencia de uno dos niveles de Comunidades Autónomas. ¿Cuántos niveles tendremos ahora con tantas asimetrías entre los Estatutos viejos y los reformados y los distintos modelos de los nuevos? ¿Queremos un modelo de federalismo simétrico o asimétrico con una posición diferenciada para Cataluña y el País Vasco? Porque cada vez que las Comunidades Autónomas de vía lenta se acercan al nivel de aquéllas sobreviene un nuevo impulso hacia la diferenciación estatutaria en esas nacionalidades históricas.
- Clarificar la supletoriedad del Derecho estatal (artículo 149.3) tras las diversas sentencias constitucionales recaídas, y, al hilo de esta labor, el de la prevalencia que parece en desuso en su juego en favor del Estado, pero que

sigue provocado larguísimas e irreales lista de competencias autonómicas exclusivas en los Estatutos. ¿No convendría reservar la calificación de competencia exclusiva para las que realmente lo sean?

- Subir a la Constitución las líneas de jurisprudencia constitucional más consolidadas durante décadas, pero quizás no todas y algunas podrían volver a discutirse: bases, legislación, ejecución, etc. Haciendo las matizaciones que corresponda. Este diálogo entre intérprete supremo y poder de reforma constitucional me parece esencial y desde luego el segundo podría corregir u orientar la labor del primero.
- Resolver el viejo debate sobre la Administración única que suscita de nuevo el Estatuto de Cataluña y simplificar muchos de los actuales solapamientos y duplicidades.
- Para nuestra vergüenza, todavía discutimos qué hacer con las Provincias y Diputaciones Provinciales sobre las cuales no hay un modelo en la Constitución ni realmente en la Ley de Bases de Régimen Local y los Gobiernos de cada Legislatura parecen cambiar de criterios.
- Es esencial introducir una cláusula europea sobre la Unión y sus consecuencias competenciales. Produce sonrojo que no tengamos una cláusula constitucional europea como ya se propuso en la IX Legislatura.
- Definir multilateral y constitucionalmente los puntos de conexión territorial de las competencias, que no deberían estar en los Estatutos, aclarando la confusa doctrina de la STC 31/2010.
- Incorporar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como instrumentos de una interpretación constitucional moderna en los conflictos competenciales al igual que se hace en la delimitación de competencias de la Unión.

10.- *¿La reforma de la Constitución territorial podría afrontar otros contenidos y pactos además de los competenciales?* Desde luego debería ocuparse de dos cosas más: un *Senado territorial* y un pacto de mínimos sobre *financiación* y unos justos *mecanismos de compensación* entre Comunidades Autónomas que la ley desarrollara y actualizara con frecuencia. Quizás también la mejor articulación de los *mecanismos de colaboración y cooperación* entre las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, y un acuerdo más específico sobre la *cooficialidad* y el uso de las *lenguas propias* que los

Estatutos concretaran, carece de sentido jurídico que esta cuestión tan importante esté en las casi exclusivas manos de leyes y tribunales. Hacen falta nuevos pactos de Estado sobre estos temas, renovar el equilibrio federal mediante un nuevo pacto generacional. Pero son temas muy complejos y reclamarán mucha discusión parlamentaria. Quizás una primera reforma de mínimos podría centrarse en las cuestiones competenciales que acaso fueran menos polémicas para comenzar a andar el camino y volver a acostumbrarse los partidos políticos al diálogo y la transacción, erradicando vicios públicos recientes. No podemos construir un nuevo modelo de bilingüismo en Cataluña a golpe de sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sin decisiones constitucionales o estatutarias ni hacer de las lenguas el campo de batalla del enfrentamiento. Tampoco tener la única Constitución que no habla prácticamente de financiación autonómica. ¿Basta con un reenvío casi en blanco a la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (artículo 157.3) y un rompecabezas de disposiciones estatutarias bilaterales?

De actuarse de este modo, ganaríamos en seguridad jurídica y estabilidad constitucionales, y sobre todo en legitimidad democrática y eficiencia administrativa en tiempos de crisis. Tenemos hoy un nivel de conocimientos y experiencias mucho mayor que a finales de los años setenta; eso sí parece que carecemos de la generosidad y el compromiso político que reclama un momento constitucional, pero deberíamos regenerarnos. Mucho que temo que nuestros partidos políticos sigan sin percibir la necesidad de la reforma y se hayan acostumbrado a vivir sin Constitución y sin direcciones políticas de Estado. De seguir así, puede que nos ocurra como con la burbuja inmobiliaria todo el mundo bien informado sabía que existía desde hacía años, que era un modelo económico imposible, pero nadie hizo nada por impedirlo hasta que la crisis financiera nos explotó en las manos y ahora pagamos con angustiada las consecuencias por no haber actuado a tiempo. Me temo que con el Título VIII de la Constitución pueda ocurrir lo mismo. Hay que actuar sin más dilaciones.

11.- No hablo del sexo de los ángeles: algunos ejemplos de concretos conflictos. Disculpen si tengo que abordar algunas cuestiones más técnicas aún sin entrar en detalles, para que puedan advertir la grave dimensión real del problema. Los asuntos competenciales son los más oscuros y técnicos, pero no

menos -claro está- que el mecanismo europeo de estabilidad financiera y el pacto fiscal del cual hablamos ahora todos los días, y no me parece sean menos importantes. Estimo que deberíamos corregir y evitar por lo menos tres tipos de situaciones: bilateralidades y duplicidades costosas e innecesarias, situaciones ingobernables de concurrencia de competencias en una materia hasta el punto de no poder implementar en tiempo el Derecho europeo, y pérdidas de la eficiencia administrativa y de la capacidad organizativa por deficiencias competenciales. Identificar estos escenarios puede no ser sencillo sino polémico y requerirá de mucho trabajo, diálogo e información, de manera que disculpen si piensan que me equivoco en los ejemplos, pero nadie realmente inteligente se quedaría en la discusión de los ejemplos sin adentrarse en las razones generales...

A) *Duplicidades y bilateralidades costosas e innecesarias: el Caso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* La reciente transferencia de la inspección de trabajo al País Vasco y a Cataluña, con origen en una reglas competenciales inidóneas, podría ser un buen ejemplo de las consecuencias dañinas de la preferencia por la negociación bilateral en vez de la opción por una más racional y multilateral reforma legislativa. Veamos la secuencia de normas: primero se aprobó la expresa asunción de esta submateria en el nuevo Estatuto de Cataluña y luego, sin reformar la Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997, se aprobó un decreto con el traspaso de ese servicio a esas dos Comunidades Autónomas. La reforma estatutaria catalana (artículo 170.2) fue seguida directamente de un traspaso sin la mediación de una ley y, por ósmosis, un traspaso al País Vasco sin necesidad siquiera de reforma estatutaria, lo que es aún más grave. Sendas transferencias de funcionarios de cuerpos nacionales sin una reforma legislativa que permita una discusión más general sobre el modelo de inspección laboral y de Seguridad Social que deseamos para todo el Estado, que ya no se sabe cuál es y que resulta esencial para una distribución homogénea de los costes empresariales producidos por la legislación laboral en todo el Estado. Con poca lógica, el Estado conserva en esas dos Comunidades su inspección de Seguridad Social, lo que duplica las cosas (legislación laboral/Seguridad Social) dividiendo los esfuerzos inspectores y haciendo que coexistan dos tipos de funcionarios -con dependencia orgánica y funcional estatal o autonómica- haciendo cosas muy semejantes lo que puede crear problemas y duplicidades innecesarias. ¿Se generalizará este modelo a las demás Comunidades o seguiremos con dos sistemas y

niveles competenciales? Para mayores asimetrías, algunos nuevos Estatutos prevén esta Inspección (Andalucía y Aragón) pero otros no. Continuando la confusión, la ley catalana de 2010 pretendía una Agencia Catalana de Inspección pero la llegada al Gobierno de CiU ha supuesto un cambio de orientación. ¿Hemos ganado algo en mayor eficiencia y en economía de costes con todo este proceso? Sinceramente dudo que la modificación incremente incluso el autogobierno de Cataluña y que compensen las dualidades y costes añadidos.

B) *Situaciones –ingobernables- de concurrencia de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en un espacio físico o en una materia que dificultan trasponer en plazo una directiva europea: el comercio interior y el Caso de la Directiva de Servicios (Bolkenstein) y la liberalización de la apertura de grandes superficies comerciales.* Es evidente la imprecisión de las reglas competenciales en algo tan importante como el comercio interior. La materia no está en el artículo 148 CE ni en el artículo 149 CE salvo el comercio exterior (nº 10). Sí está en el 149 CE la legislación mercantil y la defensa de la competencia, la legislación sobre pesas y medidas, y las bases y la coordinación de la planificación de la actividad general económica. Y el artículo 51.3 CE establece un mandato de legislar sobre el comercio interior. Es por otro lado un sector muy transversal. La asunción estatutaria de competencias ha sido compleja, finalmente todas las Comunidades asumieron competencias exclusivas con “clausulas sin perjuicio de”, es decir, que se llaman exclusivas y algún Consejero autonómico sinceramente lo cree leyendo literalmente las normas, pero no pueden serlo realmente. Los nuevos Estatutos volvieron a complicar la situación sentando distintas diferencias competenciales; algunos de ellos detallaron submaterias (Andalucía y Cataluña) y previeron expresamente la facultad de autorizar las grandes superficies comerciales. Pero no puede olvidarse que el comercio interior es parte de la actividad económica general y algunas medidas caen dentro del artículo 149.1.13 CE, así como todo ello puede venir afectado por las normas que regulen la libertad de empresa con igualdad para todos los españoles (149.1.1). Pues bien si analizamos la jurisprudencia constitucional sobre las leyes de las Comunidades Autónomas en la materia (comercio minorista, instalación de establecimientos comerciales) advertiremos la tremenda complejidad del asunto. Así una definición mínima y homogénea en todo el territorio español de lo que sea una gran superficie comercial puede ser básico en la ordenación de la economía y también los criterios para otorgar una licencia de apertura. En la realidad están definiciones están ahora en directivas europeas que pretenden liberalizar los servicios y facilitar el funcionamiento de grandes empresas en

todo el mercado europeo sin obstáculos. Finalidad liberalizadora europea a la que algunas Comunidades Autónomas se resisten. Con todo este confuso jardín –una selva- y tres tipos de entes territoriales implicados –cuatro con los Municipios- casi fue casi imposible para el Estado trasponer en plazo la directiva, generándose una tremenda ansiedad. Finalmente se produjo una amenaza o sanción: trasladar a las Comunidades Autónomas en su caso la multa de la Comisión, descontándolo de la transferencia de fondos, si la directiva no se llegaba trasponer en plazo. Un ejemplo de la inversión de un tiempo demasiado largo en la negociación de las competencias. Tenemos un Estado compuesto demasiado lento y a veces ineficaz.

- C) *La merma de la eficacia administrativa o una organización deficiente. ¿Basta sólo con la colaboración o cooperación voluntaria no habría que atribuir al Estado a veces facultades de coordinación? El caso de la Protección civil.* Otra materia competencial que no está en la Constitución y fue creada por la jurisprudencia constitucional, vinculándola a la seguridad pública. No está prevista en la Constitución, sí en los Estatutos y en una vieja ley de 1985. ¿Basta para organizar una cuestión tan delicada con una colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas como sostienen con buena intención algunos autores sin demasiados argumentos? O es precisa una coordinación estatal y técnicas conjuntas de planificación en materia de protección civil como sostiene la Dirección General a la vista de las experiencias en las emergencias y catástrofes y reconoció el Tribunal Constitucional en media docena de sentencias (STC 123/1984, 227/1988, 133/1990, 13/1992, 168/2004). ¿No hace falta un sistema nacional de información de riesgos para prevenir las catástrofes, un catálogo nacional de recursos movilizables y de planes y una red de alerta nacional? Que pasará cuando se trate de una “emergencia importante” que requiera la colaboración de todas las Comunidades Autónomas con el Estado al concurrir el interés nacional. ¿Cómo reaccionaremos si hay una emergencia nuclear que afecta a varias Comunidades Autónomas si no tenemos planes previstos ni centros en un catálogo? ¿Es ésta la solución más eficaz?

12.- Conclusión. Nos hemos acostumbrado durante casi siete lustros a trabajar con esta intensa confusión normativa e inseguridades. Apenas tenemos una Constitución que lidere los procesos de toma de decisiones competenciales en el bloque de la constitucionalidad. Carecemos de un Senado federal y la cámara alta deambula con más pena que gloria y escasa o nula autoridad ante la opinión pública. Las mismas bases de nuestro sistema de financiación

autonómica, que no están realmente en la Constitución, se ponen en tela de juicio constantemente aunque se firmen las leyes que sucesivamente lo desarrollan. Puede que nunca pase nada realmente grave y podamos seguir así otra década sin un verdadero y nítido marco constitucional. O puede que no. Las cosas sólo son así hasta que cambian y el modelo de organización que tenemos no es óptimo. Acabamos de comprobar que nuestro sistema de Cajas de Ahorro, con designaciones de cargos en los consejos de administración con criterios políticos y facultades de supervisión por parte de las Comunidades Autónomas, era manifiestamente mejorable, pero no faltan responsables políticos que todavía siguen creyendo que bastaba con que los gestores fueran profesionales y más o menos supieran de números. Necesitamos mayores dosis de autocrítica. Puede que la crisis financiera y las condiciones que nos imponga la Unión para recibir financiación nos impulsen a ordenar la casa y a clarificar las competencias económicas; y deberíamos aprovechar la oportunidad. Sentaré una prudente advertencia: hagamos las cosas sin precipitación, discutiendo y con cautelas de transitoriedad. Es necesario dialogar, reflexionar, alcanzar pactos y equilibrios federales. Tener unas mismas técnicas e ideologías federales dentro de un sistema de Gobierno multiniveles, la Unión, los Estados, las Comunidades Autónomas o los Länder puede ser una buena forma de organizarnos. No se trata de revisar el Título VIII de la Constitución a la baja sino de pensar cómo ganar en claridad y en eficiencia: corrijamos los defectos que hemos detectado y ganemos en austeridad en el gasto. Ahora bien el “fetichismo del déficit” -como le llama Joseph Stiglitz- que nos impulsa a reducir déficit y deuda a la carrera y, en definitiva, gastos nos puede llevar a reducir el tamaño del Estado, a buscar un “Gobierno pequeño”. No discutiré que los tres términos de gobierno de nuestro Estado autonómico deban adelgazarse, pero la crisis financiera no puede ser un pretexto o justificación para volver al viejo centralismo. Al igual que algunos de los países que mejor están aguantando la crisis tienen sólidos Estados social (Suecia, Noruega, Finlandia) hay Estados federales unitarios como Alemania que fueron capaces de reformar sus constituciones en 2006 y 2009 y prepararse bien para gobernarse en tiempos de crisis económica. Deberíamos transformar con austeridad el Estado de bienestar y reformar nuestra Constitución territorial en clave federal. Federalismo y derechos sociales son

dos logros insustituibles de la cultura europea y una seria alternativa a aventuras independentistas de países pequeños.