

CONFERENCIAS



fundación para el análisis y los estudios sociales



**INTERVENCIÓN DE ESPERANZA AGUIRRE
EN EL CAMPUS FAES**

(Navacerrada, 8 de julio, 2011)

Me invitan a participar en un foro que se inscribe bajo el título de “Garantizar el Estado de las Autonomías” y tengo que empezar por declarar que la simple denominación del título ya me ha hecho reflexionar bastante. No hay duda de que el significado de este título es eminentemente defensivo. Creo que los organizadores del Campus no tienen la menor duda de que el Estado de las Autonomías está en peligro y, con el mismo título, parecen invitarnos a los participantes a buscar las soluciones más pertinentes para salvarlo.

Lo que no dicen, y me figuro que pretenden que eso sea lo que hagamos aquí, es determinar cuáles son los peligros que lo amenazan.

Pues sí, yo también creo que el Estado de las Autonomías es otra de las instituciones españolas que hoy está también en crisis y que necesita de una profunda revisión. Y a hablar de eso es a lo que he venido a este Campus.

Creo que para conocer y comprender bien a dónde ha llegado hoy nuestro Estado de las Autonomías conviene hacer un poco de historia y remontarse a los años de la Transición, esos años que van desde la muerte de Franco hasta 1983.

Y pongo el límite de este rápido recorrido histórico en 1983 porque fue ese año cuando se aprobaron los últimos Estatutos de Autonomía y cuando quedó ya fijado, más o menos como hoy lo conocemos, el Estado de las Autonomías.

En 1983 España ya no se parecía nada a la España que había dejado Franco al morir ocho años antes.

Habíamos aprobado la Constitución de 1978, habíamos superado el trauma del intento de golpe de estado del 23F, había quedado demostrada la viabilidad de nuestro modelo constitucional para garantizar la alternancia en el poder con la llegada a La Moncloa de los socialistas, y habíamos cerrado una novedosa organización territorial del Estado en la forma de lo que se llamó y hoy seguimos llamando el Estado de las Autonomías.

Todos hemos repetido hasta la saciedad que aquellos años de la Transición estuvieron regidos por el espíritu de concordia y de consenso de todas las formaciones políticas. Y yo quiero añadir hoy que, aunque entonces no lo estuvieran diciendo constantemente, todos los políticos de la Transición, desde los de la derecha hasta Carrillo en el Partido Comunista, pensaban sin cesar en el fracaso de la II República y en la tragedia de la Guerra Civil, y no querían de ninguna manera caer en los mismos errores.

Aquí sería bueno dedicar, aunque sea entre paréntesis, unas palabras a todos esos que, al hilo de la malhadada Ley de la llamada Memoria Histórica, se empeñan en decir que en la Transición no se tuvieron en cuenta los hechos y a las víctimas de la Guerra Civil. Fue todo lo contrario, se las tuvo siempre presentes y precisamente porque se las tenía constantemente presentes fue por lo que todas las fuerzas políticas se conjuraron para no repetir los errores de entonces. Uno de aquellos errores había sido el desprecio de las minorías.

Y otro de esos errores había sido la ausencia de cordialidad y de simpatía personal entre los políticos republicanos. Antipatía y animadversión, por supuesto, entre los republicanos de izquierdas y los de derecha, pero, como hemos podido leer en muchos de los libros de sus memorias, también animadversión y casi odio entre los de izquierdas entre sí. Evitar esos errores fue el primer Leit-motiv de toda la Transición.

Y creo que, en aquellos años, dominados por el firme propósito de todos de nunca más volver a enfrentamientos cainitas, se logró un ambiente político de cordialidad y de respeto a las minorías, que, quizás hoy, convenga recuperar.

Pues bien, en aquel ambiente de mirar hacia delante, de perdonarse todos mutuamente los errores del pasado, se fraguó nuestra Constitución, la Constitución del consenso y de la concordia.

Una Constitución que no fuera de nadie –al revés que la sectaria Constitución de la II República- pero en la que todos se encontraran a gusto y que a todos protegiera y garantizara los derechos y las libertades de todos.

Los constituyentes tuvieron que hacer juegos malabares para lograr eso. Pero el resultado fue bastante satisfactorio. La nuestra de 1978 es una Constitución sin vencedores ni vencidos, casi por primera vez en nuestra Historia, que está llena de episodios de

exclusiones, como los que dieron lugar al nacimiento de una palabra tan española como “trágala”.

(“Trágala” viene de las canciones con las que los liberales de principios del XIX mortificaban a los absolutistas en las que se decía “trágala, perro” o “trágala, servilón”, en referencia a la Constitución del 12, que se pretendía que los partidarios del Antiguo Régimen se tragaran por las buenas o por las malas, después de llamarles “perros” o “servilones”, lo que no deja de ser un esclarecedor ejemplo de cómo la historia constitucional de España es una historia de proyectos más excluyentes que integradores).

La habilidad de los constituyentes y la generosidad de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en aquel primer Parlamento democrático lograron que muchas de las dicotomías que habían dividido a los españoles en los dos siglos anteriores quedaran resueltas. Así, los republicanos tradicionales aceptaron la Monarquía constitucional y parlamentaria. Así, los más partidarios de conceder un lugar prominente a la Iglesia Católica, de acuerdo con nuestra Historia y tradición, aceptaron que España se definiera como un Estado aconfesional.

Y así, tanto los herederos de una tradición jacobina y centralista de izquierdas como los políticos de derechas que tenían las fuerzas centrífugas de los separatismos aceptaron que el Estado centralista que venía, como poco, desde la Nueva Planta de Felipe V (y que, por cierto, tan provechoso había sido para catalanes y vascos), se convirtiera en un Estado descentralizado.

Es verdad que la Constitución de 1978, como toda obra humana, no es perfecta y es verdad que, después de 32 años y medio de vigencia, la práctica ha demostrado que algunas cosas sí convendría cambiar para mejorarlas.

A mí se me ocurre, por ejemplo, que sería muy bueno que la Constitución definiera mejor la Nación española, a la manera que lo hacía la Constitución del 12 (“art. 1º. La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”). O que pusiera más énfasis en la separación de poderes para evitar la actual politización del Poder Judicial y para garantizar la independencia de los jueces y su función.

O que definiera mejor las competencias del Tribunal Constitucional, que no puede ser, como lo es hoy en la práctica, un tribunal superior que revisa la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y son sólo unos ejemplos de materias que juzgo mejorables en nuestra Constitución.

Pero tenemos que reconocer que la función esencial que tiene toda Constitución, la de proteger la libertad y los derechos de los ciudadanos, la ha cumplido y la cumple con bastante satisfacción para todos.

No hace falta que les diga que de todas las dicotomías que los padres de la Constitución tuvieron que solventar, la de la organización territorial del Estado era la más peliaguda. Se trataba de cuadrar un círculo: satisfacer a los catalanes y vascos que recordaban sus Estatutos de Autonomía de los años republicanos y,

al mismo tiempo, no incomodar a la inmensa mayoría que creía en la indisoluble unidad de la Nación española.

Para cuadrar ese círculo se jugó con las palabras e, incluso, se inventó una, “nacionalidades” para, más o menos, referirse a las regiones que, en los años 30 habían tenido Estatuto de Autonomía.

Otro paréntesis, que creo que puede ser interesante. Conviene recordar algunas cosas de aquellos Estatutos de Autonomía porque no sé si todo el mundo las conoce. Hay que recordar que, durante la II República, se aprobó en 1932 el Estatuto de Cataluña.

Y que, a raíz de los sucesos revolucionarios de octubre de 1934 en los que el Presidente de la Generalidad, Lluís Companys proclamó el Estat Català, el Gobierno Republicano suspendió la vigencia del Estatuto. Que, tras el triunfo del Frente Popular en febrero de 1936, se restauró aquel Estatuto de Cataluña, que la victoria de Franco en la Guerra Civil eliminó totalmente.

También hay que recordar que la elaboración del Estatuto vasco estaba atascada por desavenencias internas de las propias fuerzas políticas vascas, entre las que los carlistas no eran una fuerza menor.

Hasta el punto de que en julio de 1936 el texto del anteproyecto estaba aparcado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Fue la promesa de promulgarlo inmediatamente la que sirvió para que el PNV de Guipúzcoa y el de Vizcaya se colocaran

al lado de la República, mientras el PNV de Navarra y el de Álava tomaron partido por los sublevados de Franco.

Los nacionalistas vascos, que veían cómo las tropas carlistas de Álava y Navarra invadían su territorio (San Sebastián cayó en manos de las Brigadas Navarras el 13 de septiembre de 1936 y con San Sebastián la práctica totalidad del territorio de Guipúzcoa) y la República no aprobaba el Estatuto, presionaron al Gobierno de Madrid, que convocó una sesión de Cortes el 1 de octubre de dicho año. En esa sesión, a la que ya asistieron sólo un tercio de todos los Diputados, por aclamación y sin debate se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que sólo tenía vigencia real en el territorio de la provincia de Vizcaya.

He recordado esto porque algunos de esos que creen que la II República fue un régimen idílico, también creen que la vigencia de los Estatutos de Autonomía de esas dos regiones españolas en aquellos años también se tradujo en una situación envidiable para sus ciudadanos. Y, como les digo, la vida de aquellos Estatutos fue mucho más efímera y complicada de lo que pueden creer los poco informados.

Y vuelvo a los esfuerzos que, en aquellos meses densos de la Transición, los constituyentes tuvieron que hacer para intentar cuadrar el círculo de dar satisfacción a los nacionalistas catalanes y vascos sin romper la indisoluble unidad de España. Unos esfuerzos que se veían sustancialmente dificultados por la acción terrorista de ETA, que asesinaba a todo tipo de personas, pero sobre todo a policías, guardias civiles y militares, con el evidente propósito de

provocar una involución en el proceso democrático que lo descalificara para siempre y que, *sensu contrario*, justificara su actividad terrorista como la única capaz de alcanzar sus objetivos.

(Unos objetivos que, no se olvide, no han variado desde hace cincuenta años: el socialismo y la independencia. Por cierto, que lo que sí ha variado es el nombre de la patria independiente y socialista que querían fundar, y que ha pasado del “Euskadi” sabiniano al más clásico “Euskalherria”. Y no deja de ser curioso que los terroristas que han asesinado por conseguir esa patria hayan dudado tanto a la hora de saber cómo la tenían que llamar).

Así pues, los constituyentes tenían que encontrar la forma de integrar en España a esos españoles vascos o catalanes que aspiraban, no obstante, a separarse de España en un plazo más o menos largo.

Y lo tenían que hacer bajo la amenaza y la presión que provocaba el terrorismo de ETA. Pues bien, el fruto de aquel trabajo fue el tantas veces citado Título VIII de nuestra Constitución.

La letra de los artículos de ese Título es, sin duda, farragosa y confusa y da fe de las enormes dificultades de los redactores para lograr esa cuadratura del círculo de la que vengo hablando. Pero el espíritu subyacente sí que estaba claro.

Se trataba de distinguir del resto a las llamadas “nacionalidades”, que, como he dicho, era una forma eufemística de denominar a las regiones que habían alcanzado Estatuto de Autonomía en la II

República (Cataluña y País Vasco, bien que éste por los pelos) y a Galicia, que el 28 de junio de 1936 celebró un plebiscito para iniciar el proceso de elaboración de su Estatuto, que quedó interrumpido por la Guerra.

En el espíritu del constituyente estaba crear Comunidades Autónomas de dos velocidades.

Y eso tenía su lógica, pues, así como en Cataluña y el País Vasco –y, si se quiere, también en Galicia-, desde finales del XIX había habido movimientos de cierta entidad social que, por las razones que fuere, habían comenzado a exigir cierto grado de autonomía o, incluso, de independencia, la verdad es que en ningún otro lugar de España había habido nadie que suspirara por tener un Estatuto de Autonomía.

El espíritu subyacente detrás del Título VIII era claro: Cataluña, País Vasco y Galicia tendrían un Estatuto de Autonomía, en la línea del que habían tenido en la República o, incluso, algo más generoso con esas regiones, y el resto de regiones o provincias tendrían, si lo querían, unos estatutos que, en la práctica, fueran únicamente instrumentos para hacer más eficaz la acción del Estado en sus territorios respectivos. Se pensaba que fueran herramientas de descentralización administrativa y poco más. Con ese propósito se pensaba que las primeras Comunidades Autónomas accederían por lo previsto en el artículo 151 de la CE y las demás por el 143.

Esta solución era la que estaba en la voluntad y en el espíritu de los redactores del Título VIII y la que se respiraba en el ámbito de los grandes partidos nacionales de la época (UCD, PSOE, AP y PCE). Y esta solución, con algunas reticencias, parecía aceptable para los dos grandes partidos nacionalistas (PNV y CiU).

Como dice la inmortal cita de “Conversación en La Catedral” de Mario Vargas Llosa, que voy a dulcificar para que no digan que soy tan mal-hablada “¿cuándo se jorobó el Perú, Zabalita?”.

Pues, aunque nadie lo quiera recordar, el pacto constitucional se rompió muy pronto, en 1980, y tiene un responsable evidente y único: el Partido Socialista, que decidió tirar por la vía de en medio y solicitar para Andalucía la condición de “nacionalidad histórica” y que accediera a través del 151.

Aquella maniobra, enmarcada en la operación de acoso y derribo al presidente Suárez que los socialistas habían desencadenado, fue la primera ruptura del consenso constitucional. Y tuvo consecuencias enormes. Una de esas consecuencias es que hoy, 31 años después, estamos aquí hablando de ella.

Porque llevar a Andalucía a aquel referéndum de Autonomía fue, creo yo, una maniobra de pura irresponsabilidad política. La debilidad del gobierno de UCD hizo que hasta se diera por válido el resultado del referéndum, pese a que en la provincia de Almería no había ganado la opción de hacer a Andalucía Comunidad del 151, como exigía la Constitución.

La inclusión de Andalucía –pese a los lejanos antecedentes autonomistas de Blas Infante en los años treinta- entre las regiones del 151, con todas sus competencias, supuso lo que el ministro Clavero Arévalo denominó el “café para todos”, o sea, que, a partir de entonces, todas las regiones españolas tendrían las mismas competencias, sin distinguir entre las llamadas “históricas” y las otras.

Y, además, supuso que catalanes y vascos, que eran los promotores de esa nueva organización territorial del Estado, se sintieran frustrados al no distinguirse nada sus competencias de las de las otras.

Se puede criticar esa actitud de los nacionalistas de Cataluña y del País Vasco apelando a la igualdad absoluta de derechos que debe reinar entre los españoles, sin duda, pero también hay que comprender su postura al ver cómo riojanos, madrileños, manchegos, leoneses o valencianos, que nunca habían expresado el menor deseo de tener un régimen autonómico, acababan teniendo el mismo régimen que catalanes o vascos.

O sea, que lo que podría haber sido una muy buena solución para integrar en la Constitución Española –o en eso que se llamó el Bloque Constitucional- a catalanistas y vasquistas se convirtió, tras la ruptura del consenso por parte de los socialistas, en nada. O peor que en nada, en una carrera desenfrenada para demostrar que la Autonomía de cada uno era más Autonomía que la del otro.

Así, al contemplar y analizar el Estado de las Autonomías que hoy tenemos, conviene saber bien de dónde venimos y por qué hemos llegado a dónde hemos llegado.

Y lo primero que hay que saber es que hemos llegado al actual Estado de las Autonomías sin querer. Al buscar una fórmula de integrar a nacionalistas catalanes y vascos nadie hubiera previsto que todas las regiones de España acabarían teniendo un parlamento, una estructura que se parece mucho a la de un Estado con sus ministerios –consejerías, en este caso-, con sus tribunales de cuentas, sus consejos consultivos, sus defensores del pueblo, etc, etc. y etc.

Y, lo menos satisfactorio de todo este proceso, es que en los 36 años transcurridos desde la muerte de Franco, las aspiraciones de los nacionalistas no han hecho más que aumentar sus pretensiones, hasta plantear, ya sin complejos, la separación de España.

Porque los nacionalistas de 1975, y ahí está el caso de Tarradellas, probablemente hubieran aceptado sin rechistar unos Estatutos como los republicanos.

Y creo que es bueno recordar que en el Estatuto de Cataluña de 1932, y es sólo un ejemplo, el Estado se reservaba la potestad de abrir colegios e Institutos en las provincias catalanas, algo que está expresamente prohibido en el actual y ya lo estaba en el de 1979.

En el marco del actual Estado de las Autonomías, y tras la ruptura del consenso constitucional del Referéndum de Andalucía en 1980, las llamadas “nacionalidades” han seguido un proceso galopante de exigencias y, por qué no decirlo, de provocaciones. En este proceso se enmarcan hitos como el nuevo Estatuto de Cataluña, los referendos de independencia en muchas ciudades catalanas (en los que participa hasta el presidente de la Generalidad), o la legalización de Bildu, que augura un futuro en el País Vasco en el que la ruptura definitiva con España aparece como el objetivo de todos los nacionalistas, de los etarras y de los otros.

Y el resto de las Comunidades Autónomas, a rebufo de aquel “café para todos” y del art. 138.2 de la Constitución que dice que “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, de una u otra forma se han ido llenando de competencias, de organismos, de burocracia, de funcionarios y de instituciones, que, hay que decirlo claramente, nunca habían constituido la aspiración de ninguno de sus ciudadanos, que vivían sin problemas en un Estado sin descentralizar.

Sin entrar en un análisis más pormenorizado del funcionamiento actual de nuestro Estado de las Autonomías y del entramado jurídico-político que ha ido creando su constante crecimiento, podemos afirmar que España hoy es un país que funciona *de facto* como un estado federal pero que, como no lo es constitucionalmente, tiene todas las desventajas que tienen los Estados federales pero carece de todas las ventajas que el federalismo posee.

Sin contar con que, en nuestros días, la crisis económica desatada, que ha servido para destapar tantas cosas que no funcionan en nuestra sociedad, también ha servido para mostrar algunas de las graves disfunciones que nuestro Estado de las Autonomías provoca.

Antes de seguir, sí quiero exponer los aspectos indiscutiblemente positivos que sí han demostrado tener las Comunidades Autónomas. El primero, y principal, la cercanía a los administrados. La práctica de estos años ha demostrado que la gestión de servicios públicos tan esenciales como la Sanidad y la Educación ha mejorado al estar en manos de unos gestores más próximos a los ciudadanos, porque pueden conocer mejor sus problemas concretos y porque pueden reaccionar más rápido ante las necesidades o aspiraciones de esos mismos ciudadanos.

Iniciativas como la de la Enseñanza Bilingüe o como los doce nuevos Hospitales que hemos puesto en marcha en la Comunidad de Madrid no habrían sido posibles –o habrían sido mucho más difíciles de sacar adelante- sin tener las competencias transferidas. Y es sólo un ejemplo.

Otra posible ventaja del actual Estado de las Autonomías es la competencia entre ellas. A los que creemos en la competición como motor de progreso nos parece positivo que las distintas Comunidades Autónomas, dentro de unos lógicos límites, compitan por ofrecer más y mejores servicios y más y mejores oportunidades a sus ciudadanos.

Y añadiré algo más que no sé si es positivo o no. Y es que creo que una sustancial mayoría de los ciudadanos ha llegado a identificarse con estos entes que, en algunos casos coinciden con territorios que en la lejana Edad Media estuvieron ligados por alguna corona, pero que, en otros casos, son invenciones nuevas. Un curioso fenómeno que, en todo caso, hay que reseñar y que tener en cuenta.

Y ante este panorama, que creo que he dibujado con realismo, ¿qué hacer? O como dice el título que nos ha propuesto FAES para este Campus, ¿cómo garantizar el Estado de las Autonomías? Porque, después de todo lo que les he expuesto, muchos pueden pensar que propugno una enmienda a la totalidad de este Estado que se ideó para solucionar un problema y que, seamos honestos para reconocerlo, ha fracasado en la solución del problema y ha creado otros que nadie deseaba.

Pues la primera y casi única medida para reconducir el actual Estado de las Autonomías es la restauración del consenso constitucional.

O, al menos, la restauración del consenso entre los dos grandes partidos, el Socialista y el nuestro. Si ese consenso no se restaura continuará la carrera más o menos desenfrenada de transferir competencias estatales a las Comunidades Autónomas, seguiremos modificando Estatutos que cada vez se parecerán más a Constituciones de pequeños estados, y la política nacional pasará a ser una sierva de la de las Comunidades. De hecho, ya hay

muchas veces que parece que España es la decimoctava Comunidad Autónoma.

Si los dos grandes partidos restauran los consensos y olvidan sus intereses particulares, se podrían alcanzar acuerdos para reducir burocracias, se podrían definir y delimitar de una vez por todas las competencias estatales, autonómicas o municipales para evitar duplicaciones, se podría fortalecer de verdad el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, se podrían devolver al Estado algunas competencias para que algunos servicios funcionaran mejor y fueran más baratos, se podrían restaurar esos cuerpos de funcionarios nacionales que han desaparecido e, incluso, se podrían abordar reformas constitucionales para cerrar el proceso descentralizador que ahora permanece abierto.

Es verdad que, aunque no haya consenso, el nuevo mapa autonómico que ha salido de las Elecciones del pasado 22 de mayo permite una acción conjunta de todas las Autonomías gobernadas por el Partido Popular en esas líneas. Y es la segunda propuesta que pongo encima de la mesa.

Pero la situación actual de crisis económica exige de todos los políticos y de todos los partidos políticos extremar nuestro sentido de la responsabilidad.

La crisis económica ha servido, además, para poner de manifiesto otras crisis que los años de vacas gordas tenían

escondidas, como la crisis de muchas de nuestras Instituciones, entre las cuales están las Comunidades Autónomas.

Si siempre se dice que las crisis son las mejores oportunidades para cambiar lo que no funciona, creo que ahora es el momento para que todos actuemos con sentido de la responsabilidad, nos olvidemos de nuestros intereses particulares y pensemos en el proyecto común que es España con la generosidad y la grandeza de miras que tuvieron los hombres de la Transición.

Y, para terminar, sólo me queda insistir en la necesidad de abrir todo tipo de cauces de diálogo con los socialistas. Para lo que, por supuesto, me ofrezco sin condiciones, sin dogmatismos, con humildad, con generosidad, con ánimo de concordia y con patriotismo.