

«JAVIER DE BURGOS»: *España: Por un Estado Federal. A la búsqueda de un Estado para España*. Argos Vergara. 1983, 352 pp.

1. *El Estado de las Autonomías: Del problema de su definición al problema de su funcionamiento*

Bajo el nombre «Javier de Burgos» la Asociación Española de Administración Pública, siempre atenta a los más graves problemas de la Administración y del Estado, hace un análisis del llamado «Estado de las Autonomías» desde un punto de vista dinámico y funcional, para llegar a unas preocupantes conclusiones. El «Estado de las Autonomías» es la forma de Estado que nace con la democracia española después de cuarenta años de dictadura. Acontece, por tanto, con

el Estado de las Autonomías, que nace avalado por el prestigio de un sistema político de libertades públicas anhelado por la mayoría de los españoles tras largos años de constricción institucional. Por esta razón la crítica al Estado de las Autonomías ha sido durante los primeros años de la democracia una crítica acomplejada, ya que comportaba, en algún aspecto, una crítica a una Constitución democrática que, por primera vez en España, nacía con el consenso unánime de las fuerzas políticas.

Es cierto que desde el primer momento la doctrina especializada ha dejado claro su rechazo al título VIII de

la Constitución, título normativo que configura el nuevo modelo de Estado con una apariencia estructural similar al «Estado integral» de la Constitución de 1931, pero con unos portillos disgregadores que los republicanos no dejaron tan abiertos y, sobre todo, en medio de un dinamismo político-social distinto del de la España de la Segunda República. Sin embargo, tal repudio se ha presentado a la opinión pública como una especulación teórica propia de profesores sin sensibilidad política, no sin algún fundamento porque la mayoría de las críticas doctrinales hasta la fecha se han centrado principalmente en consideraciones de orden conceptual y eidético, pero no en análisis funcionales del nuevo ente: «¿Qué es el Estado de las Autonomías?; ¿es regional? ¿federal? ¿confederal acaso? ¿mixto?» Este ha sido, en gran medida, el análisis crítico del Estado de las Autonomías.

En el estudio colectivo de Espasa-Calpe *La España de las Autonomías*, pueden leerse la multitud de calificaciones que recoge Gaspar Ariño en su ensayo *El Estado de las Autonomías* que subtítulo muy significativamente «Contribución a un enigma jurídico-estatal». Cruz Villalón, en un delicioso análisis lleno de profundidad y galanura, ha incidido también en esta perplejidad constitucional en un estudio que intitula *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*.

La conclusión generalizada a la pregunta por «el ser del nuevo Estado» ha sido ésta: El Estado de las Autonomías es un ente no asimilable a ningún tipo de Estado normal en cualesquiera latitudes. En algún caso esta anormalidad institucional ha sido asumida por nuestro tradicional orgullo como un «descubrimiento» más: «Es-

paña —dice Santiago Varela— que fue pionera en la formación del Estado moderno... puede ser precursora en la salida del período crítico de los Estados nacionales de Europa». Viva España siempre, desde luego, pero como ha señalado el internacionalista Puente Egido, en Europa se vive con preocupación que con la próxima integración comunitaria le importemos, además de paro e inflación, la diáspora autonómica de sus instituciones.

Con todo, la crítica a la indefinición del nuevo Estado comportaba una preocupación por su adecuado funcionamiento que ya resaltó García de Enterría en su famoso «Estudio preliminar» de la colección de estudios del Instituto de Estudios Económicos, en el que sentenciaba: «El Estado de las Autonomías... nos ha introducido de golpe en una situación sumamente problemática.» Porque ésta es, en definitiva, la pregunta decisiva: ¿Sirve el Estado de las Autonomías para promover los intereses nacionales? En este sentido, cuando Tomás Ramón Fernández califica nuestro modelo autonómico de «nefasto» no es porque se ve impotente de encuadrarlo en un modelo conocido en funcionamiento, sino que, precisamente por eso, duda de su funcionalidad. La misma preocupación traducen otros muchos, como Jorge de Esteban, que ya en 1980 decía: «Corremos el peligro de asistir a la inoperancia del Estado.» Alejandro Nieto que escribe: «La articulación del Estado de las Autonomías es escasamente viable» o, por no citar más, Ortega Díaz-Ambrona que dice: «O la democracia resuelve este problema o el problema disuelve a la democracia.»

Sin embargo la preocupación de las fuerzas políticas mayoritarias sobre el

modelo autonómico no aparece hasta finales de 1980, cuando después de haberse utilizado el esquema autonómico como arma de lucha partidista, intuyen que su capacidad de gobernanación nacional va a ser difícil cuando no imposible. En efecto, el título VIII de la Constitución nace, como ha resaltado González Espinar, «acompañado de la crítica casi unánime de los especialistas y el beneplácito de la mayor parte de los políticos». Es en 1980, cuando el partido socialista gana «la guerra de los números» (151 versus 143) en Andalucía y UCD-PSOE no pueden sostener el tapón autonómico de la disposición adicional tercera del Proyecto de Estatuto Gallego, cuando se cae en la cuenta de que ya el Estado no va a ser un Estado unitario descentralizado con dos profundas autonomías políticas (País Vasco y Cataluña) como quizá se proyectó por sus diseñadores, sino que acabará siendo un conjunto de no se sabe cuántas Autonomías Políticas (luego 17) al nivel vasco-catalán.

En esta hipótesis de trabajo se sitúa, precisamente, Javier de Burgos ya en 1980 pues conviene resaltar que en el libro se aprecia una redacción básica de esta época acomodada posteriormente a 1983, dato que explica la Asociación editora debido a la decisión de no publicar un texto crítico de la Constitución del Estado democrático a raíz de los sucesos del 23-F, máxime cuando uno de los pretextos de los golpistas parecía estar relacionado con el problema autonómico, pero visto, como es obvio, desde otra perspectiva. El Estado de las Autonomías puede ser ciertamente nefasto, pero más nefasta es la dictadura por muy bien que funcione.

Lo característico de la iniciativa emprendida por Javier de Burgos no es la de compartir la preocupación por la disfuncionalidad del Estado de las Autonomías, sino de tratar de demostrarla. En este sentido la Asociación Española de Administración Pública presenta este trabajo como una «evaluación general» del Estado a la que seguirá una evaluación sectorial. He tenido el privilegio de leer la relativa a «Transportes y Turismo» y puedo asegurar que según mi entender la irracionalidad más preocupante rige en este campo principal de la política económica de cualquier nación, singularmente la nuestra. Pero no adelantemos acontecimientos. Hay indicios racionales de que pasará lo mismo con la mayoría de los sectores económicos, sociales y culturales, pero lo serio es analizarlos en profundidad y someterlos a la crítica racional.

2. *En qué consiste el nuevo modelo de Estado*

Las conclusiones a que llega el colectivo Javier de Burgos son las siguientes:

1.ª Supuesta la generalización del esquema comunitario vasco-catalán a las 17 Comunidades Autónomas previstas en los Pactos Autonómicos y que ya han iniciado su andadura, España quedará organizada como una Comunidad de Entes de naturaleza estatal con plena competencia a nivel legislativo en la mayoría de las materias de orden interno y con el más absoluto poder ejecutivo y administrativo. En rigor puede decirse que tanto en los aspectos referentes a la política económico-social de un Estado moderno como en los referentes a

la política cultural y educativa, el llamado Estado Central traspasará todas sus potestades ejecutivas y administrativas a poderes políticos independientes del poder soberano central.

Quizá los constructores del nuevo Estado no ponderaron adecuadamente que ese «poder central inmenso» en que acaba la Administración pública de un Estado moderno se genera sobre la base de un esquema jerárquico en el que hay un *dominus* del poder, que es la Cámara soberana, representante del pueblo, de la cual emana, de una u otra manera, un poder ejecutivo que maneja todo el quehacer del Estado pero que está sometido a las directrices y a los controles del poder soberano.

Pues bien, ese poder central inmenso se parte y reparte en 17 Administraciones públicas no dependientes del poder soberano y que son dirigidas, controladas y normadas por 17 Parlamentos y Gobiernos Autónomos, si bien en algunos casos tasados con sujeción a las bases o principios que dicta la Cámara soberana, pero que sólo puede controlar por vía jurisdiccional y no política.

En frase que se ha hecho famosa, en el nuevo modelo de Estado «rige el principio de competencia, no el de jerarquía». La Cámara soberana tiene competencia sólo para legislar determinados asuntos como si en vez de nacer de una asamblea constituyente nacional hubiese sido el resultado de un pacto federal o confederal.

Como esto es de claro pasado, singularmente entre los lectores de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, excuso traer a colación los argumentos demostrativos de esta conclusión, pues muchos de ellos lo conocen mejor que Javier de Burgos.

Pero es que hay más: la generalización del esquema o «huida hacia adelante» es un mal preferente a la situación cojitranca del tránsito.

En efecto, en la actualidad se ha transferido no más que un 35 por 100 de las potestades administrativas del viejo Estado y la situación puede ser aún más inconveniente que cuando se ultime la construcción del esquema. Piénsese lo que es administrar cualquier sector económico, social, cultural o educativo, en el que en la mitad del territorio nacional no se tiene que hacer y en la otra mitad hay que conservar todo el aparato del Estado centralista.

2.^a Pero el Estado de las Autonomías no lo es sólo porque a su través se instauran estos entes tipo-confederal que se llaman Comunidades Autónomas, sino porque *el principio autonómico reina en toda la nación*. El fuero, el autogobierno, la autonomía, es buena y su contrario malo.

La autonomía no es sólo el resultado de la división del poder central en 17 grandes territorios aforados. La autonomía es también, en su orden, autonormación y autogobierno de las provincias y de los municipios. Cuatro niveles, cuatro, de poder público, todos autónomos, asumen, la gobernación de los españoles.

De la misma manera que la Revolución Francesa aplicó el traje centralizador a todo ente e institución (lo progresista era entonces la decisión central, jerárquicamente dirigida y alimentada por la «volonté générale») y lo reaccionario la conservación de fueros y autonomías) la España democrática ha aplicado la moda autonómica como una de sus «mores» fundamentales.

Como dice Alejandro Nieto, «se distorsionaron los planteamientos: por un lado se identificó centralismo con franquismo y autonomía con democracia; por otro lado la autonomía se ofreció como panacea remedidora de todos los males».

Ha llegado ya no sólo «la redención de las provincias» sino la «redención» de los municipios y de las instituciones. Como se sabe, consumando definitivamente un viejo tópico educativo español, la Ley de Reforma Universitaria se limita a otorgar a las Universidades la más plena autonomía haciendo el Estado y aun las Comunidades Autónomas dejación de su responsabilidad en materia de docencia e investigación universitaria. Pues bien, curiosamente, la crítica que hace la oposición política a esta auténtica superautonomía universitaria (cuyas consecuencias no es difícil imaginar) es que en el Consejo Social Universitario, que tiene sólo determinadas facultades económicas, no existe un «dominio total» de los agentes del servicio público, los funcionarios docentes y no docentes, que se van a ver «mermados» en su «autosatisfacción» por sindicatos, asociaciones empresariales, etc., a quienes —por otra parte— los resultados económicos de la Universidad le importan un pito. El poder del Estado (representante de la sociedad, ¿nos hemos olvidado de ello?) pasa al poder asambleario de quienes han de soportar el gravamen del esfuerzo y la responsabilidad y aún se protesta porque el esquema «no es lo suficientemente autonómico».

3.^a El esquema autonómico lejos de ser más económico, como se nos había dicho hasta la saciedad, es tremendamente más caro. Después de la

muchedumbre de cargos y órganos autonómicos dotados con la misma categoría orgánica y financiera que los del Gobierno y Administración del Estado, ya nadie discute esta proposición que será cada vez más palmaria a medida que se vaya implantado el esquema. El agujero de la autonomía municipal recién implantada (no olvidemos que provincias y municipios eran de facto en el régimen anterior meros órganos descentralizados de la Administración del Estado y sujetos a su absoluto control) que en el presupuesto de 1983 se cifra en cerca de 240.000.000.000 de pesetas, es tan sólo un indicador de las resultas económicas del planteamiento autonómico.

Pero es que hay más. Es que el ejercicio del poder público autonómico se somete periódicamente al debate político electoral donde cuentan los resultados de la gestión política ante el ciudadano, el vecino o la asamblea universitaria pero no su coste, que se carga a los fondos del mancomún estatal directa o indirectamente, lo cual general gastos y endeudamientos. En suma, allá donde hay autonomía hay la posibilidad de que se generen «agujeros económicos». Quizás sea necesario, pero lo evidente es que este modelo incontrolado genera más gasto público, cabalmente, el cáncer de la sociedad urbana e industrial y cuya limitación es en todos los países un objetivo prioritario para salir de la crisis.

4.^a A su vez, cada poder autonómico está atribuido a un grupo gobernante que obedece a diversa ideología política, bien por decisión mayoritaria de los votantes, bien como consecuencia de los pactos que han tenido que realizarse para formarlos. La «barrida»

actual del partido socialista en las últimas elecciones y su dominio en gran parte de los poderes autonómicos enmascara una realidad que en lo sucesivo va a ser lamentablemente muy otra. La ilusión por un equipo gobernante joven que viene a redimirnos de nuestros males permanentes, junto a la *debacle* de un partido de centro mayoritario, no va a ser el esquema de los planteamientos electorales del futuro. Por desgracia, lo más probable es que con nuestras leyes electorales, haya una gran variedad política en los equipos gobernantes, con lo que no es aventurado afirmar que en el futuro el Estado español lo constituirá toda una galaxia de poderes autonómicos que giran a su aire por los espacios de España.

5.^a Pero, según Javier de Burgos, lo más grave del planteamiento autonómico no es la galaxia tipo confederal del «Estado resultante» (concepto oficial que ya de por sí es un indicador de nuestros niveles de racionalidad proyectiva) sino la inexistencia de los mecanismos de integración y coordinación propios de los Estados federales.

«Las organizaciones sociales y políticas —dice Javier de Burgos— participan de la dialéctica de los organismos vivos de tal manera que todo organismo pluricelular, sin órganos de integración y coordinación central está abocado al estancamiento y a la pobreza vital.» Así sucede, por ejemplo, con la esponja.

El Estado no se reserva más potestades de coordinación que las de «coordinación general de la sanidad», «coordinación de la investigación científica» y «coordinación de la planificación de la actividad económica», a

la que el Tribunal Constitucional ha sacado todo el jugo posible.

Javier de Burgos acepta el esquema federal para España pero de lo que se lamenta es, precisamente, de que el Estado de las Autonomías carezca de los mecanismos de funcionamiento de cualquier Estado federal moderno. Lo característico del Estado federal moderno es la coparticipación; esto es, la articulación de decisiones centrales-inevitables en un organismo pluricelular para que no quede en pura esponja a través de mecanismos participativos. El Estado de las Autonomías es —por contra— un Estado en que cada estrella luce por su cuenta. Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios tiene su competencia, pero, en el riguroso sentido del término, no hay competencias compartidas sino repartidas. Esto es: no hay mecanismos para ejercer adecuadamente las competencias repartidas en una materia. Tú, Estado, a lo tuyo, y yo, Comunidad Autónoma, a lo mío. Por ello, por la ausencia de colaboración o compartición institucional, es por lo que un conocido federalista ha dicho que «el Estado de las Autonomías tiende al separatismo». Cabalmente por ello es «el Estado de los Conflictos».

3. *De cómo los nacionalistas vascos van configurando el Estado de las Autonomías*

Javier de Burgos señala algo que por ser tan obvio quizás no se ha reparado en ello: es el nacionalismo político y, sobre todo, el nacionalismo vasco el que —sin quererlo— define el marco de competencias del Estado de las Autonomías.

En efecto, la pregunta que cualquier observador imparcial —aunque no sea un jurista persa— se hace al contemplar en que va a parar el Estado español es ésta: ¿Cómo es posible que se haya llegado a esta situación? «Esto es locura» dice Gaspar Ariño; pues bien ¿cómo se ha llegado a esta locura institucional? Simplemente a remolque de una poderosa locomotora: el nacionalismo vasco.

Tiene usted un lunar en la cara y puede optar por dos soluciones: una, cuerda, que es tratarlo, aislarlo y convivir con él lo mejor posible; otra, loca, que es llenarse toda la cara de lunares para igualar el rostro. Esta última solución es la adoptada por los partidos nacionales UCD-PSOE en el problema autonómico, después de la victoria (ya se ve que pírrica) del PSOE sobre UCD en la autonomía andaluza.

Las fuerzas nacionalistas vascas están dinamizadas en una dirección claramente independentista. No hay peor ciego que el que no quiere ver y los partidos políticos nacionales, con los efluvios de la democracia recién estrenada, no han querido ver una realidad que compromete la propia democracia. Muchos de los dirigentes nacionalistas vascos han vivido o son herederos directos de la guerra civil; por ello aprietan el acelerador independentista con esa prudencia que los periódicos siguen llamando «ambigüedad»; pero ¿qué pasará con los niños que ahora se educan en las ikastolas? ¿quién les convencerá de que no tienen derecho a la independencia? Sobre este problema ofrece un profundo apunte el admirable prólogo de Alejandro Muñoz Alonso.

Sea lo que fuere lo cierto es que en el arranque inicial, la primera apuesta

vasca fue fuerte y total: se agotaba y aun se rompía el techo constitucional. La primera renuncia del Estado a ser un verdadero Estado la firmó Adolfo Suárez en aquella «noche de la Moncloa» en la que, según los editoriales de la prensa influyente, «salvó a la democracia». «Yo no firmaría ese Estatuto», diría por entonces el actual Presidente del Tribunal Constitucional.

El «Estatuto de Sau» se hizo y se aprobó a la sombra del «Estatuto de Guernica». Los nacionalistas catalanes no han tenido más que rodar por la carretera abierta por los vascos, sin tensiones, sin batasunos, sin violencias, sin pastorales de obispos: Tan es así que habiéndose presentado primero el Estatuto vasco en las Cortes, obtuvieron, contra lo dispuesto en la Constitución, el privilegio de la «discusión simultánea».

Pues bien, con posterioridad, todo el sistema de transferencias, acuerdos, conflictos de competencias, en definitiva, toda la implantación del Estatuto ha sido al alza, en el contexto de una grave presión política con aparatosos «encuentros a alto nivel» (Suárez-Garaicoechea, Felipe-Garaicoechea) llenos de una angustia bien preparada y con «el tamborileo de guerra» de la prensa, clima de alta tensión que luego se resuelve con el alivio de «menos mal que han llegado a un acuerdo», fina manera de cerrar los ojos a una cesión más en el camino que implacablemente lleva a un final traumático.

Pero lo más distorsionante es que todo lo que obtiene el nacionalismo vasco en un contexto de pre-independencia pasa, por definición, no ya a Cataluña y Galicia sino a las demás

«nacionalidades y regiones del Estado Español», a Canarias, a Valencia, a Andalucía y, finalmente, a Cantabria (antes Santander), La Rioja (antes Logroño), Murcia, Extremadura, Madrid, etc.

Javier de Burgos no se cuestiona el problema político de Euskadi-Navarra. Ahí están los políticos y son ellos los que deben afrontarlo. Javier de Burgos se lamenta de que la definición de la superautonomía vasca —en la que el Estado no queda más que con unos símbolos y una Justicia y Defensa acosada— pueda ser válida para las 17 Comunidades Autónomas donde ni había, ni aún hay, sentimientos de autonomía política. Antes al contrario, la inclusión de Euskadi en el cesto general autonómico, genera en el nacionalismo vasco, nuevos afares de ruptura del techo. El superestatuto vasco es, según el «nacionalismo moderado», «Estatuto de mínimos»; esto es, tan sólo una «primera etapa» del autogobierno de los vascos, hoy «súbditos españoles». Por ello, la reforma del Estado que va a patrocinar Javier de Burgos se formula sobre la base de aislar y tratar con especificidad política el caso vasco, que es lo que debió de hacerse desde el primer momento: pactar una solución peculiar para un problema peculiar —si es que se alcanza el pacto—, sin abrir un boquete jurídico-político en el resto del Estado. Sabiendo, pues, cual es la etiología de esta enfermedad generalizada del Estado, podrá quizás tratarse en alguna medida, de tal manera que funcione el Estado, aunque tenga que quedarse con una lesión crónica allá en el Norte. Al fin y al cabo todos los viejos tienen sus achaques.

4. *Las soluciones propuestas: De la inutilidad de la LOAPA. La revisión del título VIII de la Constitución*

La conclusión de Javier de Burgos después del análisis del Estado de las Autonomías ya en su funcionamiento actual y, sobre todo, en el previsible después de los próximos cuatro años, no es, por tanto, nada original: es un Estado disfuncional, inadecuado para salir de la crisis de la sociedad post-industrial y, desde luego, de la crisis española. En el orden económico y pese a las sentencias muy favorables del Tribunal Constitucional en este tema, le queda al Estado, ciertamente, la posibilidad de hacer una cierta política macroeconómica, pues tiene en sus manos la política monetaria y la del comercio exterior. Sin embargo, en la medida en que se repartan los impuestos, bien por atribución plena, bien por reparto de los que restan al Estado, lo cual aún no ha llegado, difícilmente se podrá realizar una política presupuestaria homogénea, teniendo que estar a las resultas de las decisiones de los Parlamentos autónomos. A lo que parece, el Estado trata de quedarse con lo que llama «nueva inversión», alegando que de lo contrario no es posible una política económica redistributiva nacional, pero ello, con ser razonable, cae fuera de lo dispuesto en la Constitución y los Estatutos y, desde luego, no comprende a Euskadi-Navarra.

En el orden educativo y cultural, tecnológico, investigación, etc., es manifiesto —nadie lo discute, se considere bueno o no— que existen pocas posibilidades de realizar ningún tipo de política sectorial homogénea y coordinada.

Javier de Burgos va analizando una por una —para ser rechazadas— las soluciones propuestas a fin de hacer frente al problema, algunas de ellas ya pasadas, como la teoría de las leyes competenciales, otras de orden electoral, como la constitución de un nuevo sistema electoral que homogenice el mando a nivel nacional, verdadera utopía del derecho político constituido. Otras más utópicas aún, como la gestión asumida por la Corona. La más razonable y que adopta en el epílogo Jorge de Esteban es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, espejismo en el que han caído no pocos por mirarse en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con dos partidos nacionales hegemónicos, sin problemas de nacionalismos, con una estructura política trabada en un pacto federal y con un protagonismo mundial y aun una conciencia de misión histórica que no sólo le impide sino que le empuja a generar cada vez más decisiones centralizadas. ¿Cómo es posible comparar el caso de los Estados Unidos con el de España? El Tribunal Constitucional, delimita y fija el sistema de competencias (tal función para el Estado, tal otra, para la Comunidad Autónoma) con lo que purifica aún más el «estado de separación» Estado-Comunidades Autónomas, pero no puede, por definición, hacer funcional y cooperativo lo que es disfuncional. La solución de «racionalización» del sistema autonómico, la famosa LOAPA, es igualmente rechazada por inútil e inservible por Javier de Burgos, aunque asumida por Jorge de Esteban en el epílogo, ya que fue uno de los patrocinadores de la idea en el Simposiun del Sector Público organizado en febrero de 1981, por la fundación del Hogar del

Empleado, si bien ahora impute a la «torpeza política de UCD», en una lanzada a toro muerto, «no haber contado» con los nacionalistas catalanes y vascos; pues qué, si frente a la aguada LOAPA, que no armoniza nada ni racionaliza nada, ni añade más o menos que lo dicho ya de mejor manera por el Tribunal Constitucional se le montó la mejor orquestación política de la transición, con pastorales episcopales incluidas, ¿en qué hubiese quedado después de ser pasada por el ojo crítico de Mario Fernández y Roca?

El error fue creer que era posible el pretexto de una ley de armonización para racionalizar el planteamiento autonómico. Los expertos quizás debieron no dejarse seducir por las dos fuerzas políticas mayoritarias y rechazar el encargo, pero... Sin embargo, léase el Informe de la Comisión de Expertos y lo que quedó de la LOAPA y se notará una no despreciable diferencia de nivel.

¿Cuál es la solución? Obviamente la revisión de ciertos aspectos de la Constitución, según Javier de Burgos, con lo que tampoco se dice nada novedoso, pues de una u otra manera ya había sido apuntada por gran parte de la doctrina democrática, que se cita en el libro (Pedro de Vega, Linde, Cruz Villalón y, desde luego, García de Enterría, entre otros) ¿Que ello obliga a un consenso? ciertamente, pues búsquese. Para tratar el caso vasco buen pretexto es, según Javier de Burgos, la especificidad foral. Consensuada con el nacionalismo vasco una revisión en la que quede exceptuada la «foralidad» vasca, ¿no sería posible políticamente un retoque constitucional?

En todo caso, si «políticamente» no es viable la revisión constitucional, que los políticos asuman la responsabilidad de las disfunciones del Estado y soporten también las consecuencias, de la ingobernabilidad del Estado, pero lo que no cabe es ofrecer soluciones ficticias para vender al país una falsa «racionalización». He aquí por qué Javier de Burgos patrocina la inconstitucionalidad de la LOAPA: que quede claro ante la nación, ante la opinión pública, ante los medios de comunicación que «la racionalización» del Estado de las Autonomías está pendiente. Que no se endose luego la impotencia funcional del Estado a otras instituciones o a otras instancias.

Javier de Burgos propone, sin embargo, algunas soluciones provisionales, pero sin fruición y convicción alguna, tan sólo para «taponar las vías de agua del Estado resultante»: Ley Orgánica del Senado, Ley del Consejo de Planificación Nacional, Ley de Ordenación General de la Economía, Leyes básicas previstas en la Constitución. Pero ¿cómo es posible sacar adelante estas Leyes sin que los nacionalismos las hagan jirones? ¿No comportan todas ellas —por definición— limitaciones estatutarias que «políticamente» no se toleran?

Sea lo que fuere, veremos en lo que queda este «imbroglio» autonómico. Después de todo el ciudadano no percibirá directamente, aunque las sufrirá, las causas del desbarajuste autonómico salvo en sus repercusiones simbólicas y aparentes. Es fácil enmascarar el problema. Con tal de que no se quemem banderas o se hagan declaraciones públicas independentistas, «la cosa» puede seguir marchando. Pero no es esta la disfuncionalidad de la

que habla Javier de Burgos, sino algo más «técnico» o, si se quiere, más profundamente político.

JUAN DAMIÁN TRAVERSO

Secretario general de la Asociación española de Administración pública.

POST SCRIPTUM

Quando el anterior escrito ya estaba en la imprenta se ha publicado la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA. Como se sabe, pese a la instrumentación partidista con que ha sido utilizada la sentencia, el Tribunal Constitucional se ha limitado, en una decisión impecable y patriótica, a pinchar el globo legislativo y dejarlo en sus justos términos: ni la LOAPA es una ley orgánica ni ley de armonización, como sostenía Javier de Burgos, afirmación en la que no era original, pues ello era la opinión comúnmente aceptada por la doctrina.

Lo característico de la teoría de Javier de Burgos y de la sentencia del Tribunal Constitucional es que se sostiene: a) que el contenido normativo de los títulos II a VI de la LOAPA es constitucional y puede dictarse a través de las potestades legislativas ordinarias atribuidas al Estado, y b) que el contenido del título primero es de carácter interpretativo y que tal función le corresponde al Tribunal Constitucional (interpretación que, en efecto, ya ha realizado el propio Tribunal Constitucional coincidente con lo que disponía el título primero). El propio Ministerio de Administración Territorial entregó a los periodistas una demostración de que el contenido normativo de toda la LOAPA subsiste

como contenido vinculante para las Comunidades Autónomas, aunque formalmente no tenga naturaleza de ley orgánica y de armonización. Javier de Burgos coincide con el ministro: ergo... no era necesaria tal ley orgánica y de armonización; ergo... la LOAPA era una pura pompa jurídico-formal para dar la apariencia ante la opinión pública que ya se había racionalizado el Estado de las Autonomías. Y esa pompa es la que ha pinchado el Tribunal Constitucional, con lo que deja abierta «la cuestión autonómica»; esto es, deja abierta la necesaria revisión del título VIII de la Constitución española.

Sin embargo, la sentencia de la LOAPA va a generar una reacción esperpéntica de la cual voy tan sólo a dejar unos indicadores:

- *Ministerio de Administración Territorial*: Hemos ganado; el Tribunal Constitucional sólo ha destruido la «forma» de la LOAPA, pero no su contenido; ergo...
- *Nacionalistas*: Hemos ganado. Debemos «pactar». El ministro debe dimitir (a lo que parece por decir la verdad).
- *Prensa influyente*: Después de la «derrota» del PSOE procede un «acuerdo institucional» (querrá decirse «pseudo constitucional»).
- *Ministro de Administración Territorial*: Después de la sentencia, el Gobierno tiene potestades suficientes para realizar una política nacional homogénea en los ámbitos económicos, educativos, sociales y culturales (inexacto de toda evidencia, como se sabe).
- *Ministro de Administración Territorial*: No es necesaria la reforma

constitucional aunque vamos a dialogar y negociar con los nacionalistas vascos y catalanes «por que han sido recurrentes» (*sic*).

- *TVE*: Da un *flash* de la «reunión preparatoria» De la Quadra Salcedo-Mario Fernández del futuro «encuentro Felipe González-Garraicochea» (tiembla la prensa: ¡ojalá lleguen a un acuerdo!).
- *Ministro de Administración Territorial*: El Gobierno tiene «fuerza política» suficiente para no ceder ante las demandas injustificadas de los nacionalistas, como hicieron Gobiernos anteriores (TVE) (ergo... cuando no se cuente con esos diez millones de votos en otras ocasiones...; ergo... ¿por qué la revisión del título VIII es un «disparate»? ¿No es más disparate que el Estado sea susceptible de cesión total cuando no se tengan más de 176 diputados?)
- *Mario Fernández*: La Ley aprobatoria del Estatuto vasco fue no más que la envoltura jurídica de un pacto (Euskadi-Estado español), por lo que todas las leyes básicas que le afectan a Euskadi han de ser negociadas (TVE).

¿Por qué toda esta ambigüedad? ¿Por qué tanta duda? Simplemente: Las elecciones regionales vasco-catalanas están ahí, en 1984; luego, las de 1986, luego las de 1988 y así sucesivamente. Si esto es así, ¿no será conveniente definir de una vez *constitucionalmente* en qué va a quedar el Estado español? ¿Por qué es ésta una propuesta «apocalíptica»?

