

FRANCISCO SOSA WAGNER
MERCEDES FUERTES

EL ESTADO SIN TERRITORIO

Cuatro relatos de la España autonómica

Segunda edición

Prólogo de
Carmen Iglesias

Fundación Alfonso Martín Escudero

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO , Carmen Iglesias.....	7
CAPÍTULO PRIMERO. NUEVO FEUDALISMO E IMPROVISACIÓN	13
CAPÍTULO SEGUNDO. LOS RELATOS	41
I. EL RELATO DEL CEMENTERIO	41
1. ¿«Vade retro»?	41
2. Ecos que traen las nieblas del pasado.....	43
3. Hacia el pandemónium	56
II. EL RELATO DE LA LUZ	70
1. Génesis de la historia	70
2. Se oscurece el proyecto inicial.....	76
3. Una interrupción jurídica.....	83
4. Intentos de un nuevo trazado	88
5. ¿Una tercera propuesta?	94
6. Las torres ciegas y abandonadas	102
7. Otras variaciones con el mismo guión.....	103
8. En medio del oscuro embrollo	118
III. EL RELATO DEL AGUA	120

	<u>Pág.</u>
1. Las primeras fuentes.....	121
2. Una causa de la turbiedad	127
3. La esperada Ley de aguas y su conflicto constitucional .	129
4. El plan hidrológico nacional	135
5. La postergación de la Confederación hidrográfica del Ebro	147
6. Otras fuentes de conflictos: las plantas desalinizadoras	150
7. El río del olvido de otros trasvases.....	156
8. Los torrentes de reformas estatutarias.....	159
IV. EL RELATO DE LOS BOSQUES.....	170
1. Aproximación al paisaje jurídico	171
2. Bosques de leyes y montañas de pleitos.....	174
3. Rutas para subir al pico de la ineficacia.....	181
4. ¿Es el bosque el que no deja ver los árboles?.....	191
5. El precipicio de la fragmentación	202
CAPÍTULO TERCERO. DONDE NO HAY LEALTAD SURGE EL DESCONCIERTO	209
ANEXO: SÓLO PARA LECTORES MUY MINUCIOSOS	231
I. Legislación citada	231
II. Jurisprudencia citada.....	237
III. Bibliografía básica	244

PRÓLOGO

«... Ayer era rey de España/ hoy no lo soy de una villa/ [...] hoy no tengo una almena/ que pueda decir que es mía...». Un fragmento de este romance anónimo del siglo XIII, en el que el rey don Rodrigo se lamenta de la pérdida de España, es la apertura bella y melancólica, pero al tiempo valiente y lúcida, con la que los autores de este ya indispensable libro nos introducen en una España que, después de conquistar la democracia en el último cuarto del siglo XX, se encuentra, al cabo de más de treinta años de rodaje, envuelta en una maraña de autoridades que compiten entre sí, jurídica y socialmente, en un ambiente de litigación constante y de complejidad jurisdiccional del territorio que, aunque parezca mentira, poco tiene que envidiar a la yuxtaposición de jurisdicciones del Antiguo Régimen, con efectos parecidos de parálisis decisional y de despilfarro de recursos.

Quede claro que no estamos ante ninguna visión apocalíptica, sino ante un estudio riguroso y objetivo de las vicisitudes y consecuencias de un Estado de las Autonomías en el que ha faltado la claridad de competencias y la armonización —federal o regionalista de otros países occidentales de estructura similar— para evitar la ruptura de un espacio jurídico unitario, por el que durante tantos siglos el Estado moderno se fue configurando como el espacio impersonal de Derecho, que iba extendiendo la igualdad ante la ley para todos frente al poder personal y directo de los señores feudales. Un espacio jurídico unitario —también económico y rompedor de castas sociales basadas en el criterio de nacimiento— que fue desarrollándose a

lo largo de siglos sobre un territorio también unificado. No es casual el antiguo dicho de «la ciudad hace libres», pues la huida de los siervos señoriales a las nacientes ciudades comerciales y preindustriales de los comienzos del mundo moderno —igual que las villas y aldeas que lograban cambiar la dependencia señorial por la del rey— les permitía acogerse a una jurisdicción real que, en términos generales, resultaba menos opresiva —más impersonal e igualitaria y, por tanto, con mayores oportunidades para los individuos— que una jurisdicción señorial con poder directo sobre toda la existencia de la persona y por tanto con dosis de arbitrariedad todavía mayores hacia los que no pertenecían por nacimiento a las castas dirigentes. No es casual tampoco que, en el proceso occidental de formación del Estado moderno, aquellos países que no consiguieron una cierta unidad territorial quedaron arrasados por sus vecinos y algunos casi llegaron a desaparecer, caso de Polonia en el siglo XVIII, y otros convertidos en campo de batallas de las otras potencias.

No es el caso entrar ahora en estos temas, ni advertir, como en todos los procesos históricos, sus sombras al lado de sus luces; no hay ganancias absolutas en la historia, pero desde luego sí hay cambios radicales en la vida concreta de los individuos que vivieron y viven en un determinado ámbito con mayores o menores posibilidades de seguridad, bienestar y posible movilidad social para sí y para sus hijos. Y de eso trata este libro que tienen ante ustedes, de cómo vivimos ahora los españoles del siglo XXI en un Estado al que se le ha escamoteado el control de su territorio, base de la posibilidad del ejercicio de soberanía que radica en la nación entera —entendida ésta en el plano jurídico-político y constitucional contemporáneo, y no en viejas reminiscencias medievales y premodernas, las únicas en todo caso que podrían ser «discutidas y discutibles» y no la definición constitucional que nos hace libres e iguales—.

SOSA WAGNER y FUERTES nos introducen en la comprensión del neofeudalismo que vivimos y de los efectos de improvisación, despilfarro de recursos, parálisis decisional, sentencias contradictorias y sorprendentes, hechos consumados que sólo benefician a un cierto clientelismo, enfrentamientos sociales entre comunidades, entre partidos políticos, entre miembros de un mismo partido, entre poblaciones y pueblos; argumentaciones opuestas según lugar y tiempo en unas mismas personas o grupos —defendiendo a la vez una cosa y su

*contraria—, situaciones extravagantes que rayan en el desatino y en la invención castiza —y picaresca (añadiría yo)—, irresponsabilidad política por doquier (sólo importa el poder inmediato), demagogias y lugares comunes que enturbian todo y agitan la ignorancia o ingenuidad ciudadana, aidez y rapiña de los dineros de todos, etc. Un **laberinto** de difícil salida, que tiene a veces raíces en carencias y omisiones de la propia Constitución de 1978, que ha sido azuzado desde la deslealtad constitucional de poderes neofeudales de las comunidades autónomas, pero también desde la irresponsabilidad gobernante en otras ocasiones —con el agravamiento de la permisividad a partir de 2004 de los nuevos estatutos de autonomía—; una degradación de nuestra joven democracia que, en lugar de ser cuidada día a día, ha sido invadida por el partidismo político en un intervencionismo sin fin, dando lugar a unas «patologías de la res publica» que han convertido los agujeros quizá inevitables de la transición y de la descentralización necesaria en su momento en la Constitución, en una situación que en ocasiones desemboca en el esperpento. Un esperpento muy destructivo, cuyas víctimas principales son los propios ciudadanos.*

*Los autores nos llevan al recorrido del laberinto a través de una excelente escritura, llena de humor (a veces a la fuerza un tanto negro) y repleta de precisión y claridad. Deben resaltarse estas calidades y cualidades de precisión y claridad porque puedo asegurar a los lectores que los cuatro relatos ilustrativos de las paradojas grotescas a que se ha llegado en asuntos fundamentales, para todos y cada uno de los ciudadanos españoles, se devoran con la ansiedad y placer desasosegante que pueden producir una buena novela de suspense. ¿Se conseguirá al final salir del túnel sin perder la vida? ¿Se impondrá una actitud racional y tolerante que evite despeñarse por el precipicio? El mito de Sísifo late profundamente en estos relatos: cuando parece que se llega a una solución, aunque sea imperfecta, la piedra —el consenso o la decisión necesaria— vuelve a caer desde casi la cima al pie de la montaña: vuelta a empezar. Y mientras tanto, el tiempo corre y vuela y los problemas empantanados se hacen más agudos y más peligrosos y difíciles de solucionar. La precisión de las fechas, tan decisivas en cualquier historia, es fundamental para ir siguiendo el meandro de estos cuatro ejemplos paradigmáticos —**el cementerio nuclear, la red eléctrica, el agua y los bosques**— en los*

que nos jugamos la supervivencia presente y futura y los posibles niveles de bienestar general. Pero es que, además de la exactitud y ejemplar escritura, la elección por Francisco SOSA y Mercedes FUERTES de su forma y contenido según los cánones más actuales de las historias para llegar a una verdadera History es un acierto total. Como digo, el lector puede seguir estas historias verdaderas con el desasosiego y al tiempo con el anhelo de llegar a un final con menos incertidumbre, pero, como en los buenos relatos policíacos o de suspense, siempre quedan hilos sin enhebrar. Sólo que en este caso, nos corresponde a los lectores formar parte de una solución cívica que evite el despeño definitivo de la piedra sisifiana. Somos protagonistas a nuestro pesar de lo que ocurre en los relatos y, por ello, si hay posibilidad de salir del laberinto debe ser con el esfuerzo de todos; no basta mirar para otra parte, sino exigir como ciudadanos, para nosotros y para los que nos siguen generacionalmente, soluciones democráticas que acaben con la maraña de despropósitos y el patio de Monipodio en el que se ha convertido el espacio público. A veces causa verdadero dolor seguir en cada uno de los relatos la pequeña historia anterior a la situación actual, en la que como en la de los regeneracionistas respecto al agua desde finales del XIX y principios del XX, o las razonables actitudes de técnicos y científicos, o políticos con sentido de Estado y visión a largo plazo (trátense de cuestiones tan vitales para la vida de todos como los cementerios nucleares, la energía, las redes eléctricas o los Picos de Europa y otros bosques magníficos de nuestro país) quedan sumergidos en el olvido y la inercia por una mezcla de intereses espurios, irresponsabilidad política y social, agitación demagógica y partidista, ignorancia supina, luchas ciegas por conquistar el poder por encima de todo para sí y para sus clientelas sumisas. El infierno está empedrado de buenas intenciones, se dice, y nada más evidente en varios de estos relatos excelentes, divertidos, dolorosos... y necesarios. Esas «torres ciegas y abandonadas» de Asturias, esas líneas eléctricas que se transforman en «lianas de obstáculos», esos árboles enfrentados artificialmente a los postes de luz, esos ríos desaprovechados e imposibles de fragmentar por mucho que quieran las oligarquías voraces, esos paisajes y esos bosques disputados políticamente y no suficientemente cuidados, deben erradicarse de alguna manera en el futuro. Los autores proporcionan en su último y lúcido capítulo una posibilidad de esperanza; si, como escriben, «donde no hay lealtad

surge el desconcierto», la recuperación de esa lealtad como «gozne del Estado», traducida en técnicas de recuperación —distintas según los problemas planteados: agua y bosques lo tienen difícil, pero no imposible; luz y cementerios nucleares podrían tener soluciones más inmediatas—, esa recuperación —decía— es factible, junto con instrumentos como la prevalencia y otros que han funcionado en el pasado y funcionan en otros países occidentales. Pero sobre todo es imprescindible para alejar los fantasmas, convertidos hoy en realidades, de la ineptitud, la paralización, el deterioro, el precipicio hacia el subdesarrollo. Que la piedra de Sísifo no quede rodando indefinidamente.

Carmen IGLESIAS

Real Academia Española
Real Academia de la Historia

CAPÍTULO PRIMERO

NUEVO FEUDALISMO E IMPROVISACIÓN

«... Ayer era rey de España
hoy no lo soy de una villa;
ayer, villas y castillos,
hoy, ninguno poseía;
ayer tenía criados
y gente que me servía;
hoy no tengo una almena
que pueda decir que es mía...».

ANÓNIMO, *Romance del siglo XIII.*

I

Quien medita sobre la transformación que está viviendo el Estado advierte con cierta sorpresa la dificultad que, en los tiempos recientes, éste encuentra para ejercer las facultades derivadas de su *potestas* o, dicho de otra forma, para ejercer el mando en su territorio. Preciso es reconocer que este fenómeno no es algo enteramente nuevo, pues el Estado ha encontrado siempre resistencias en ciertas estructuras territoriales como las ha encontrado en las sociales y económicas o en los grupos organizados de presión que han entorpecido sus decisiones. Pero el ejercicio de la política ha sido el arte de salvar estos escollos y

de utilizar los instrumentos del poder para conformar la realidad que es el objetivo de toda acción pública digna de este nombre.

Nuestra tesis, y es lo que pretendemos explicar en este libro, es que el Estado, como consecuencia de la existencia de unos poderes locales cada vez más fuertes, se está quedando sin territorio en el que poder ejercer sus funciones. Es decir, se está quedando sin una de las claves que lo han definido tradicionalmente.

En efecto, en la teoría de los tratadistas clásicos, el territorio ha sido uno de sus elementos, junto a la población y el poder. Así se explicó en obras relevantes del siglo XIX y en un libro canónico, el de Georg JELLINEK (su *Teoría general del Estado* traducido a las lenguas más importantes), que aparece justo cuando se inicia el siglo XX y que ha sido un faro de luz para todas las obras posteriores, hasta hoy mismo. El territorio ha servido para definir el ámbito espacial exacto en el cual el Estado ejerce su soberanía o poder de dominación, donde puede imponer el Derecho que emana de los órganos constitucionalmente habilitados para producirlo. El aspecto positivo de esta realidad es que todas las personas o cosas que se hallan en ese territorio están a él sometidas, sin perjuicio de las singularidades que procedan del Derecho internacional. El negativo sería que, dentro del territorio estatal, ninguna otra autoridad puede ejercer su dominio o soberanía, a menos que tales autoridades estén expresamente admitidas por las leyes de ese mismo Estado: sería el caso de la actual Unión Europea que hoy comparte «soberanía» con los Estados miembros.

Históricamente sabemos que la emergencia del Estado se basó en la eliminación de las trabas feudales para poder dominar un territorio que se hallaba en manos de los señores —laicos o eclesiásticos— con unos poderes extendidos a vidas y haciendas. La culminación de este proceso de asentamiento del Estado en un espacio determinado costará varios siglos siendo el XIX el que puede apuntarse en su haber el triunfo formal definitivo. A lo largo del mismo se instaura la modernidad y queda arrumbado entre los objetos apolillados de la historia el mundo del Antiguo Régimen.

Si nosotros contemplamos la realidad española actual podemos concluir que caminamos hacia una recuperación —inesperada, extemporánea— de un sistema parecido al feudal como consecuencia de la evolución que vive nuestro Estado autonómico especialmente

desde 2004. Un sistema feudal con perfiles nuevos, pero en el que se advierten ciertos rasgos del orden antiguo, caracterizado por el hecho de que, en él, el interés predominante del noble —señor territorial y hacendado— se dirigía al disfrute —sin tapujo alguno y en disputa con el rey— de su posición económica, social y política.

Cambiemos al noble por la barroca clase política autonómica y municipal actual y tendremos, cada vez de forma más visible, ese mismo proceso histórico, ya enterrado, resucitando cada día entre nosotros en medio de espasmos intermitentes de frivolidad: de un lado, afianzamiento de la influencia política de los señores territoriales hasta donde permiten las combinaciones parlamentarias y los acuerdos coyunturales; de otro, apartamiento particularista —e insolidario— de la estructura común del Estado. El resultado es la creación de un poder que cada vez se parece más a la «autocracia principesca» que tan bien describe Otto HINTZE en sus estudios sobre el feudalismo. Es «la vuelta a la Edad Media» sobre la que, con carácter más general, han teorizado autores como Umberto ECO o Alain MINC.

Para explicar esta nueva situación nos hemos valido de cuatro ejemplos salidos de polémicas cotidianas que desde hace tiempo están en los titulares de los medios informativos.

Son éstos los siguientes. En primer lugar, el problema del almacenamiento de los residuos nucleares. Lo vemos a diario: municipios enfrentados, alcaldes dimitidos, acuerdos de los parlamentos regionales rechazando la instalación correspondiente... ¿Podrá decidir el Gobierno? En principio su competencia es clara. Pero, una vez se conozca su opción, ¿alguien cree que será posible llevarla a la práctica?

En segundo lugar, un asunto relacionado con la energía: la instalación de redes de alta tensión en el territorio español. Son varias: Sentmenat-Bescanó-frontera francesa por Cataluña; Vitoria-Muruar-te; Boimente-Pesoz (entre Galicia y Asturias); Grado-Soto (Asturias); subestación en Patraix (Valencia); Sama-Velilla del río Carrión (Asturias y Castilla y León). En este último caso, por ejemplo, se trata de la instalación de plantas de generación de energía en un programa iniciado en tiempos de Felipe González, bajo cuya autoridad se declaró (marzo de 1986) la utilidad pública de la línea, y que el plan energético para el período 2008-2016 aprobado por el Gobierno

ha incluido como actuación prioritaria. Pues bien, el problema es el concreto territorio por el que ha de discurrir la línea de alta tensión. Red Eléctrica Española y los presidentes autonómicos han llegado a acuerdos concretos. Todo en vano pues cualquier movimiento es respondido por los Ayuntamientos y por los partidos políticos. Los mayoritarios (el PSOE y el PP) dicen una cosa en León, otra en Asturias y la contraria de ambas en Valladolid y Madrid.

En tercer lugar, están los espacios naturales protegidos que, como consecuencia de una desgraciada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, han pasado a las Comunidades Autónomas al margen de cuál sea el ámbito geográfico en el que estén presentes. Y así se da la paradoja grotesca de que un parque tan simbólico como es el de Picos de Europa, que se extiende por las Comunidades de Asturias, Castilla y León y Cantabria, ha sido entregado a esas Administraciones que se han visto obligadas a crear ¡un consorcio! para administrarlo. Es decir que, una vez atribuido por los magistrados constitucionales a las Comunidades Autónomas, éstas se reúnen para inventar el Estado en la forma de un Consorcio. Que, por cierto, y por los enfrentamientos políticos entre estas regiones, han convertido aquellas montañas, antes imán de soles y de vientos, en montañas de pleitos. De pleitos absurdos. El Estado es incapaz de poner orden, al contrario de lo que ocurre en todos los países federales donde se reservan determinados espacios, por su importancia, extensión etc., al poder federal.

El último de los argumentos que pretendemos abordar es el de los ríos. Sus aguas bajan revueltas, pues el curso de las sucesivas reformas legales y estatutarias ha enturbiado la administración de esa riqueza natural de tal forma que ya no es transparente la gestión de sus cauces. Hay que tener en cuenta que la complejidad a la que está llegando la administración de las aguas y, sobre todo, las grandes disputas generadas son extrañas a la tradición de la Administración hídrica en España pero están consiguiendo no sólo dividir a los ríos sino dividir y enfrentar a las poblaciones. Cada colectividad se considera propietaria —al modo romano— del curso de agua que pasa por su parroquia y con esta visión leyes con ámbito territorial delimitado —los Estatutos de Autonomía— se atreven a regular y pronunciarse sobre un recurso que es de todos los españoles, más allá lógicamente de las fronteras administrativas. Como por cierto quiso el legislador español desde tiempos remotos y más allá de los regímenes políticos

que se han sucedido en nuestra historia. Hoy el Guadalquivir ya no es de los españoles sino de los andaluces, el Duero está a punto de pasar a engrosar las propiedades de los castellano-leoneses, el trasvase Tajo-Segura saca a la calle a miles de manifestantes con intereses contrapuestos en las regiones españolas...

Podríamos haber utilizado más ejemplos, como son los casos de ciertas obras públicas conflictivas, de los modernos «ceoductos», infraestructuras que transportarán el CO₂ a un cementerio, o los almacenes submarinos de gas. Pero nos han parecido los cuatro seleccionados suficientemente expresivos.

Una maraña de competencias, vendaval que no para nunca sus motores, se alzarán para impedir éste o aquel acuerdo, para que no se otorgue la licencia o no se apruebe el plan de impacto ambiental... Se agitarán las poblaciones, se constituirán coordinadoras, mesas, escritos de firmas... pasarán los años y allí seguirá el proyecto varado, devorado por un tiempo perdido en la vastedad de sus angustias inmortales.

¿Cómo se sale de este laberinto? Es evidente que la definición del «interés general» es el hilo que cose y da coherencia a las estructuras políticas. Por eso, en los ordenamientos federales, que son lógicamente los más sensibles a esta cuestión, se cuenta con instrumentos para deshacer los nudos gordianos que puedan formarse y los tribunales constitucionales los aplican con toda normalidad.

Pero en España, de esos instrumentos —que existen— se ríen casi todos y, en ocasiones muy señaladas, algunas Comunidades Autónomas a las que poco impresionan. Tratar de que el Tribunal Constitucional, en un pleito eterno, los aplique, es lo mismo que majar en hierro frío.

Por otro lado, con la Sentencia 31/2010 (Estatuto de Cataluña), la Comunidad Autónoma de Cataluña, si bien ha visto fracasado su intento de constituirse en un poder equiparado al del Estado —incluidos sus pujos nacionales—, ha triunfado en su designio de arrinconar un poco más al Estado y convertirlo en un simple «coordinador» de las Comunidades Autónomas (en la misma andadura están Andalucía y Aragón).

De manera que sostenemos que es un hecho anómalo pero cierto que en España el Estado ha dejado en buena medida de disponer de

territorio. Ahora bien, el Estado sí tiene territorio —lo recupera— cuando de repartir fondos, prebendas, rentas, canonjías o subvenciones se trata. Entonces se alza de pronto como un aparecido y todos los remilgos frente a ese Estado desaparecen como las sombras de un mal sueño.

II

Tratemos de precisar algunas de las afirmaciones realizadas en las líneas precedentes.

En primer lugar se impone componer el concepto de territorio tal como ha sido formulado en la teoría jurídico-política porque la referencia a un espacio y la efectividad de actuar sobre él han sido dos caracteres fundamentales —como hemos adelantado— para definir al Estado, cuyos tres poderes —el legislativo, el ejecutivo y el judicial— se han concebido tan sólo vinculados a un concreto territorio. Junto a la población y al poder político, éste forma parte de la triada de elementos configuradores de ese ente abstracto llamado Estado que no se compone hoy de partes o enclaves aislados sino de un espacio unido, articulado y completo.

Es más, desde el punto de vista histórico, justamente la integración de los elementos en que se descomponía el mundo fragmentado del Antiguo Régimen —explicado desde el derecho de propiedad y basado en relaciones personales— es lo que permite crear un espacio jurídico unitario, cimiento a su vez sobre el que se ha podido construir nada menos que el Estado de Derecho. Es el momento en que la relación de fidelidad al rey, propia del mundo feudal y que ataba al súbdito, se sustituyó por otra basada en el Derecho, la que entabla el ciudadano libre con el Estado.

Por todo ello, podemos decir que el principio territorial es un paso decisivo en la modernización de las estructuras políticas que impulsa la revolución liberal en el siglo XIX.

Y es, al tiempo, el punto de partida para exponer en toda su complejidad el orden jurídico internacional y las relaciones que se traban entre los Estados. Sus fronteras —terrestres, marítimas y aéreas— fijan sus respectivos espacios que a veces son conflictivas y se deter-

minan tras años y años de negociaciones, pero son necesarias para el armónico desarrollo del orden internacional.

Ese territorio se puede ver ampliado (Alemania tras la reunificación), o se puede encoger (España cuando pierde el Protectorado en Marruecos), o su significado se puede transformar, como ocurre con la actual construcción de Europa y la globalización, pero sin él es imposible concebir al Estado.

Cuando, en la literatura jurídica, se ha querido rebajar la importancia del territorio (especialmente a partir de KELSEN o, en España, de Alejandro NIETO) se ha acudido en todo caso a referencias parecidas como es el caso del ámbito donde despliegan su validez y eficacia las normas o aquél donde es permitido ejercer unas determinadas competencias.

Es decir que para el Estado su «territorio» es: *a)* objeto y fundamento de una supremacía que justifica el principio de primacía del Derecho estatal; *b)* ámbito de ejercicio de sus competencias y atribuciones o, si se prefiere, parámetro para medir la validez de su propio derecho; *c)* en fin, elemento esencial para su existencia porque un Estado sin territorio sería sencillamente un fantasma.

Y ello sin perjuicio de que ese espacio convencional, como consecuencia de la integración europea y del fenómeno arrollador de la globalización, se haya visto erosionado por la necesidad de hacer frente a problemas colectivos que superan las fronteras tradicionales (protección del medio ambiente, lucha contra el terrorismo, pandemias, crisis económica...). Pero ello no ha llevado a la disolución del territorio a la hora de determinar las hechuras del Estado, sino tan sólo a que ha perdido su vestimenta absoluta o la exclusividad que le acompañó durante mucho tiempo. Pues también en ese mundo jurídico tan singular que es la Unión Europea («objeto político no identificado» lo definió Jacques Delors) se puede hablar igualmente de un «espacio territorial de validez» de su Derecho originario y de su Derecho derivado, constituido básicamente por el propio de los Estados miembros (principio de las «fronteras mudables» definidas por los instrumentos del Derecho internacional).

Otro asunto es la determinación del exacto territorio de un Estado. A veces se encarga de esta tarea el propio texto constitucional

como ocurre en Alemania cuyo Preámbulo define el territorio alemán por referencia a los Länder que componen la Federación (y lo mismo ocurre en Austria). En otros, son leyes o Tratados internacionales los instrumentos jurídicos que cumplen esta función. Tal es el caso de España, donde pese a la obsesión precisamente «territorial» del constituyente (desde el art. 8 que confía a las Fuerzas Armadas la defensa de la integridad *territorial* de España), quedó sin definir el territorio español cuyas dimensiones hay que conocer acudiendo a instrumentos variados: al Tratado de Utrecht que fijó la frontera con Gibraltar; al de los Pirineos —y los tres de Bayona— la de Francia; al Convenio de Lisboa la de Portugal; al de 14 de abril de 1862 para los límites de Navarra y el valle de Andorra... A todo ello hay que añadir el territorio de los archipiélagos balear y canario así como el de las ciudades de Ceuta y Melilla más los islotes que han quedado en manos españolas tras la independencia de Marruecos en 1956 (el peñón de Alhucemas, las Chafarinas...).

Por su parte, el mar territorial viene definido por la Convención de Ginebra de 1958 y la delimitación exacta del espacio aéreo viene encomendada a la ley de navegación aérea.

Junto al Estado, otros sujetos de Derecho público son las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. Tienen asimismo carácter «territorial» en la medida en que gestionan intereses generales y también disponen de un territorio que delimita la esfera de vigencia de su propio orden jurídico o que es, como venimos sosteniendo, el espacio donde les resulta posible aplicar las concretas competencias que les han sido atribuidas por las leyes.

Respecto de las primeras, es el Tribunal Constitucional el que señaló tempranamente (Sentencia 25/1981) que «las Comunidades Autónomas son Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política». Siendo esto así, no resulta extraño que el territorio se emplee con frecuencia, tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, para fijar el alcance espacial del Derecho comunitario, ordenar las competencias autonómicas y erigir las lindes que las separan de las estatales.

Son las provincias que componen la Comunidad Autónoma, en los términos del viejo Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, las que constituyen su territorio o los municipios en las que tienen carácter

uniprovincial (más los casos específicos de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Preciso es añadir el subsuelo, en la medida que una Comunidad tenga atribuidas competencias sobre él (por ejemplo en una mina o respecto de las aguas termales), o sobre el espacio aéreo que, aunque es básicamente competencia del Estado, pueden las Comunidades Autónomas intervenir en algunas de las actividades que en él se desarrollan (la avioneta que difunde publicidad) o incluso en el espacio radioeléctrico (emisoras de radio).

El hecho de que en el territorio de una Comunidad Autónoma existan dependencias del Estado (una playa o la zona marítimo-terrestre, artículo 132 de la Constitución) no es obstáculo para que en ellas pueda desplegar su eficacia el Ordenamiento autonómico pues desde hace tiempo (con anterioridad incluso a la Constitución de 1978) se admite pacíficamente la disociación de la titularidad y el ejercicio de ciertos poderes públicos (por ejemplo, sería el caso de la aprobación por la Administración autonómica de un plan de ordenación territorial de esa zona a que alude el citado precepto constitucional).

También es posible que lo acordado por los órganos de una Comunidad Autónoma pueda tener efectos fuera de su ámbito territorial pues, como ha dicho el Tribunal Constitucional, «el límite territorial no puede significar que le esté vedado adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional» (Sentencia 36/1981 y, después, muchas otras). El principio «territorial» que configura el status jurídico-público de la Comunidad Autónoma no es en modo alguno obstáculo para ello (como no lo es para el Estado, el municipio o la propia Unión Europea).

Ante la concurrencia de normas u otros conflictos que pueden presentarse como consecuencia de esta eficacia extraterritorial, el Tribunal Constitucional ha ido señalando los concretos «puntos de conexión», esto es, los elementos o circunstancias más determinantes a las que es preciso atender para señalar la legislación aplicable. Así por ejemplo, el domicilio o el lugar donde se desarrolla la actividad preferente en el caso de las Cajas de Ahorro, cooperativas o entidades de crédito; la conexión con una red estatal o la existencia de un interés general en los casos de las carreteras o de las líneas eléctricas; o, en fin, tratarse de un servicio de gestión estatal en el caso de los residuos nucleares. En todo caso, lo que repite con insistencia el Tribunal

Constitucional es que esos «puntos de conexión» deben estar fijados por las normas estatales (Sentencia, entre otras muchas, 86/1989).

Este problema lo ha puesto sobre la mesa el artículo 115 del nuevo Estatuto de Cataluña (pero lo mismo podemos decir respecto del andaluz y el aragonés) al pretender sancionar la eficacia de sus competencias fuera de su territorio: la Generalitat sería competente «sobre la parte... situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas». Pese a la equivocidad de estos términos, la Sentencia 31/2010 ha pasado por alto los problemas de este precepto simplemente trasladándolos al futuro al señalar que su impugnación tiene un carácter puramente preventivo.

Más precisamente, y en la misma Sentencia 31/2010, se ha planteado la eficacia extraterritorial de los actos procesales, en concreto, de la extensión de la cooficialidad de la lengua catalana fuera del ámbito territorial de Cataluña (art. 33.5). La sentencia avala la norma declarando que la eficacia de los escritos judiciales será la que «con entera libertad» decida el legislador estatal competente (una técnica que se repite insistentemente en toda la sentencia para tratar de salvar cuantos preceptos sean posibles de la pira donde están llamados a arder los excesos inconstitucionales).

Por último, los municipios cuentan con un término, espacio geográfico asimismo en el que ejercen sus competencias. Se trata de uno de sus elementos permanentes si atendemos y aceptamos su configuración legal (art. 12 de la Ley de bases de régimen local). Tal como hemos adelantado, históricamente, el rey, a lo largo del Antiguo Régimen, basó su poder de dominación en los títulos de propiedad, como igualmente ocurría con el señor en sus «señoríos» (la propiedad de la tierra constituía el fundamento de su mando o «jurisdicción»). Justamente por eso el avance hacia un Derecho público moderno consistió en buscar un título de dominación global, un *ius eminens* ya desligado de la propiedad. Y para ello las divisiones territoriales abstractas —entendidas como ámbito y límite para el ejercicio de funciones públicas— jugarán un papel determinante. La importancia del término municipal —o territorio— es tal en el mundo local que la ley establece un complicado procedimiento para su modificación o alteración

(desde el art. 13 de la citada Ley de bases de régimen local a todas las leyes autonómicas dictadas hasta la fecha).

III

Este repaso elemental nos permite señalar que las Comunidades Autónomas y los Municipios, en la medida en que disponen de «territorios», cuentan con una plena legitimidad constitucional para actuar en ellos, para hacer respetar sus respectivos Ordenamientos y para defender sus intereses de acuerdo con las competencias que constitucionalmente tienen atribuidas.

Y para hacerlo además con la resolución y aun la audacia que decidan sus órganos de gobierno democráticamente elegidos, siendo en último término los tribunales de justicia los encargados de garantizar que esa ordenación jurídica y política sea respetada. Y para ello cuentan además con el relevante aval del Tribunal Constitucional que defiende el ejercicio pleno de las competencias que cada entidad territorial tiene asignada (Sentencia, entre otras muchas, 27/1992).

El respeto a las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas y a los municipios no está en discusión, aunque la inevitable futura reforma constitucional deberá repensarlas para corregir sus defectos de origen y ya con la vista puesta en los cambios espectaculares vividos en los últimos treinta años.

Pero, y esto es lo que nosotros queremos destacar en este libro, tampoco debería estar en discusión que, al final, alguien ha de ser llamado a componer los intereses enfrentados de los distintos círculos territoriales que conviven en el espacio español y ese alguien es el Estado. Tal como el propio Tribunal Constitucional, aun con su sólito lenguaje serpenteante, defiende en la Sentencia de 1992 que acabamos de citar pues, «sin perjuicio de la aplicación de las fórmulas de colaboración o cooperación, en último caso, cuando las mismas no den el fruto deseado, debe primar la eficacia de la decisión adoptada por el titular de la competencia prevalente».

Ocurre, sin embargo, que el Estado se encuentra en España con dificultades cada vez mayores para cumplir esta función. Tan espec-

taculares a veces que llegan a convertirse en grotescas como vamos a ver a lo largo de las páginas subsecuentes.

¿A qué se debe esta situación?

A varios fenómenos que, de consuno, nos han llevado a la parálisis.

En primer lugar, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es extremadamente defectuosa. Frente a sistemas claros y que acogen sin melindres el principio según el cual las «partes» se subordinan al «todo», tal el caso alemán (en los arts. 70 y ss. y sobre todo en el art. 31 de su Constitución), el español gira en torno a competencias «exclusivas» que a la vez lo son del Estado y de las Comunidades Autónomas; a las competencias compartidas; a la idea de unas «bases» que en teoría corresponden al Estado pero que nadie sabe hasta dónde llegan ni quién es el encargado de formularlas; en fin, a un concepto de «ejecución» al que damos vueltas y más vueltas... Cuando además se cruza por medio la ordenación del territorio o el urbanismo, entonces se desemboca ya directamente en el campo de Agramante (lo vamos a ver en este libro). Como ha escrito Ramón PARADA «no se siguió en la Constitución el modelo de los Estados federales —lista de competencias de la Federación correspondiendo el resto a los Estados miembros—, ni el sistema de los Estados regionalistas —lista de competencias de las regiones, entendiéndose las restantes como propias del Estado—. En vez de lo uno o de lo otro, se siguió el original camino de hacer de los Estatutos la pieza básica de la distribución de competencias dentro de la *carta competencial* establecida por los artículos 148 y 149 y de la que podían servirse, más o menos, según los títulos de nobleza, las diversas Comunidades». La Sentencia 31/2010 (referida al Estatuto de Cataluña) no puede decirse que haya contribuido a clarear el panorama pues se ha enfrentado con pusilánime permisión a la pretensión estatutaria de definir agotadoramente en qué consisten las competencias exclusivas, compartidas y demás, en un intento de condicionar por esta vía el ejercicio de sus competencias por el Estado (e incluso por la Unión Europea).

Un embrollo que ha conducido a situaciones extravagantes. Así nos hemos enterado, después de años pasados en la inopia, que los pescadores o cazadores españoles han necesitado diecisiete licencias para cazar o para pescar en los montes o los ríos españoles. Y, cuan-

do nos hemos dado cuenta de ello, hemos confiado a los consejeros responsables del Medio Ambiente la búsqueda de una fórmula única para contar con un instrumento válido en todo el territorio nacional. Es decir, hemos descubierto al Estado, una institución que es hucha del tiempo y, como tal, luce barbas luengas y canosas. Y la descubrimos después de varios decenios, es decir, «a tales horas» como dijo don Quijote en la aventura ante la jaula de los leones.

Pues ¿y el Sistema Nacional de Salud que tiende a configurarse como un sistema desarticulado y de creciente heterogeneidad? Que, además, carece de instrumentos eficaces para fortalecer su cohesión, dado que «para funcionar depende casi en exclusiva de la mejor o peor voluntad que en cada caso y momento tengan los Gobiernos autonómicos... por lo que no resultan en absoluto extrañas las decisiones y los actos de descoordinación que emanan de los distintos integrantes del Servicio Nacional de Salud y que favorecen claramente la fragmentación del conjunto» (J. L. RODRÍGUEZ-VIGIL y, siguiendo sus conclusiones, el Informe del Consejo Económico y Social 24/11/2010 titulado «Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario»).

Este estropicio lleva a situaciones como la que han ofrecido los distintos calendarios de vacunaciones o la más inquietante del gasto farmacéutico, pues en algunas regiones se restringe la dispensación de unos fármacos que en otras se recetan con largueza. De igual forma son manifiestas ya las diferencias que existen entre Comunidades en relación con las listas de espera, con la salud bucodental, con los servicios de salud mental y otras especialidades y superespecialidades. El riesgo es claro y bien patente para los responsables políticos que tratan de poner remedio con parches aliviadores pues son bien conscientes de que se está a un paso de que el Sistema nacional mute en diecisiete sistemas sanitarios diferentes. Lo que, por cierto, está haciendo nacer una nueva modalidad de «turismo» para obtener una determinada prestación.

Por su parte, la ley de dependencia, estrella que fue de la política social, se viene proyectando sobre la realidad de forma renqueante y por supuesto a diecisiete velocidades distintas, pues todo queda al albur de la voluntad política, del dinero y los medios personales empleados, de las prioridades de cada región... La mayoría de los ciudadanos que se acercan a las oficinas para que los servicios co-

rrespondientes valoren su grado específico de discapacidad pasan una auténtica cruzja que sólo tiene de emocionante el hecho de ser distinta y de diferente alcance en cada Comunidad Autónoma.

Si pasamos a otro servicio público vertebrador, el de la educación, las conclusiones son las mismas, sólo que en este ámbito nos encontramos en un estadio más maduro de fragmentación, agravado por la vuelta de tuerca que supone la política lingüística de las Comunidades bilingües. Pero hay más: en el caso de la enseñanza superior, y respecto de los títulos universitarios, una responsabilidad indeclinable del Estado (art. 149.1.30 de la Constitución), la ley de Universidades opera con una agresiva frivolidad: se suprime el modelo general de títulos por lo que el panorama en el que estamos instalados es el de una diversidad abigarrada de títulos de libre denominación en cada universidad, vinculados tan sólo a directrices mínimas del Gobierno, válidas para vastas áreas de conocimiento, y a la intervención —más bien formal— de la Comunidad Autónoma y del Consejo de Universidades, que siempre habrán de preservar «la autonomía académica de las Universidades».

A todo esto hay que añadir la amenaza, que pende sobre el empleo público, de aprobar diecisiete leyes de funcionarios, y sobre la justicia que, si no se remedia, verá nacer en breve diecisiete Consejos regionales judiciales, como si no fuera castigo suficiente el General de Madrid, etcétera.

Y, a propósito del servicio de la administración de justicia, reflexionemos: cuando un ciudadano entra en un juzgado no puede imaginar que —en buena parte de España— la oficina que pisa y los oficiales que le atienden dependen de la Comunidad Autónoma; el secretario, del Ministerio de Justicia; y el juez, del Consejo, del Ministerio... cualquiera sabe. ¿Tiene algo que ver esta donosa realidad con el hecho de que este personal no se pueda comunicar a través de las redes informáticas y ello provoque inseguridad? Probablemente pero ¿y los beneficios que aporta toda esta riqueza organizativa a nuestra patria, que es nación de naciones?

La crisis económica, que configura ya un paisaje surcado de arrugas, ha intentado ser combatida por los diecisiete gobiernos con medidas tan descoordinadas que no han faltado voces pidiendo en España la celebración de un G-17 donde alguien coja la batuta para

poner orden en el desconcierto de ayudas a la vivienda, al empleo, a los vehículos, al hogar... A su vez, se elaboran presupuestos regionales sin lazo alguno con el nacional cuando incluso en Europa se quiere que Bruselas intervenga de alguna forma en la elaboración de los presupuestos de los Estados.

De verdad ¿exige la diosa de la autonomía que ardan en su pebetero tantas y tan variadas ofrendas?

Quien no es lerdo se vale de las ocasiones que depara el decurso histórico para reflexionar y ajustar conductas y convicciones. Pues bien, ¿no ha debido aprovecharse el episodio grotesco de las licencias de caza y otros parecidos para meditar acerca del tipo de Estado que estamos construyendo? ¿No es suficientemente serio el deterioro económico y el despilfarro como para extraer alguna conclusión apta para revisar viejos postulados?

Pues no ha sido así; antes al contrario, nos hemos empeñado en continuar avanzando por la senda de la descentralización: en todo caso, en toda circunstancia y ante cualquier materia, fervorosos de este nuevo dogma teológico que surge en este tiempo sin dogmas.

IV

Permitir — como se ha permitido a partir de 2004 — que cada Comunidad Autónoma procediera a aquellas modificaciones de su texto estatutario que sus respectivos órganos de gobierno consideraran pertinentes sin existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales, etc., es algo peor que una imprudencia: es un desatino que carece de parentesco alguno con los modelos descentralizadores conocidos. Es por tanto una invención castiza. Se podrá sostener que, para armonizarlo todo, está prevista la intervención de las Cortes Generales. Pero limitarse a ella olvida un dato fundamental de la realidad que a nadie pasa desapercibido: la existencia de partidos políticos que proclaman en sus idearios su clara vocación secesionista y que son determinantes para conformar mayorías en esas mismas Cortes. Es decir que las previsiones de reforma estatutaria en España han vivido y viven en la peligrosa inopia de considerar nuestro país como un país

integrado, armónico, en el que las partes que lo conforman creen en el todo que las aglutina. Desgraciadamente, éste no es el caso.

Por ello nunca se debió iniciar el banquete estatutario sin un acuerdo previo de todos los comensales y menos hacerlo movido por exigencias coyunturales de apoyos políticos y parlamentarios. Porque es evidente que aquello que se decida en el este afecta al oeste, y lo que se acuerde para el sur repercute en el norte al ser buena verdad que las artificiales fronteras administrativas no logran embridar realidades tercas que las trascienden. Que un extremo geográfico de España quiera arreglarse su «asunto» de forma individual y de la manera que le resulte más rentable es lógico y forma parte de las humanas ambiciones y del cabildeo político local. Que esa actitud se respalde por quienes representan al Estado en su conjunto es una manifestación de ligereza cuyo exacto alcance se nos está desvelando poco a poco.

Pero es que además, y como guinda del despropósito, este irreflexivo proceso de reforma de los Estatutos se puso en marcha sin preguntarse previamente nadie qué estaba funcionando bien y qué mal en nuestros servicios públicos, dando por buenas siempre las pretensiones de los gobernantes regionales —nacionalistas confesos a veces; otras, simplemente conversos oportunistas—. Y, sin embargo, nos llevan haciendo tan serias señales desde instancias foráneas sobre el deterioro de muchos de esos servicios que unos gobernantes prudentes deberían prestarles cierta atención. Los informes PISA sobre nuestra realidad educativa descentralizada son demoledores; por su parte, nuestras Universidades, tan «autónomas» y «democráticas» ellas, ni por casualidad aparecen en lugares destacados cuando de su valoración mundial se trata. Y hasta el Parlamento europeo ha atizado una buena resplandina a las autoridades urbanísticas españolas poniendo en cuestión el modelo sobre el que se asienta el desarrollo de ciudades y costas, todo él descentralizado desde los orígenes mismos de la recuperación de la democracia en España.

De otro lado, hemos contemplado el espectáculo de los presidentes de las Comunidades Autónomas acudiendo a la Moncloa para plantear sus reivindicaciones financieras: justas, sin duda, destinadas —¿cómo podía ser de otra manera?— a mejorar la vida de los ciudadanos de sus territorios. Y al presidente del Gobierno tratando de contentarles con la creación de fondos y más fondos y promoviendo una

reforma de las finanzas autonómicas que han llevado a la creación de un auténtico «labyrintho» (Carlos MONASTERIO). Pero la pregunta que muchos nos hacemos es ¿por qué el presidente del Gobierno no se interesa nunca por la forma en que sus colegas regionales gastan sus dineros? Porque, a lo mejor, se descubre ahora que haber creado una Universidad en cada provincia es una prodigalidad sin justificación alguna. O que la política hospitalaria se rige por criterios de dudosa racionalidad. O que hay demasiados coches oficiales o demasiados asesores y gabinetes, o demasiadas empresas públicas, demasiadas televisiones, demasiados consejos consultivos y demasiados órganos administrativos de cuestionada utilidad, etcétera.

¿No se puede hablar de todo esto y de paso abordar el problema de la indisciplina presupuestaria de la mayoría de las Comunidades Autónomas? Y sobre todo ¿no se debería hablar antes de proceder a reformar Estatutos o buscar nuevos cauces de financiación para las regiones? ¿Por qué el Gobierno no utiliza sus armas para comprobar la racionalidad del conjunto del modelo administrativo y de gestión pública que construye?

Si no queremos sucumbir en el desbarajuste, tal modelo es indispensable que exista, siendo el Gobierno, como custodio del interés general de España, el llamado a velar por su vigor y energía ordenadora. Si miramos hacia atrás en la historia comprobamos que los Austrias implantaron un modelo administrativo y un sistema de gobierno, lo mismo hicieron los Borbones, y la revolución liberal trajo otro asentado en una concepción determinada del papel del Estado. La época en la que estamos viviendo ¿cuenta de verdad con un modelo de gestión pública? ¿O simplemente se va haciendo esto o aquello en función de la coyuntura o de las vigiliadas propiciadas por los votos en tal o cual ocasión parlamentaria?

Éste es el problema que debemos plantearnos. Sin sectarismos ni esas groseras descalificaciones que pasan por cargar en el debe de la centralización todos los males ni los bienes en el haber de la descentralización (o viceversa). Porque ambas técnicas pueden convivir generando resplandores de aciertos, en los que se deberá perseverar, y sombras de desaciertos, que se deberían corregir.

De momento lo que tenemos es el navío averiado de una Administración ineficaz y cara, de un Estado cada vez más inerte, rebajado

al deslucido papel de coordinador de territorios que ganan músculo, fuerza y potencia. Un Estado fragmentado y esqueletizado.

En este libro vamos a ver los cuatro «casos prácticos» aludidos cuya espectacularidad debería hacernos meditar.

V

La consecuencia es que han aparecido en la España contemporánea unos poderes neofeudales que anidan en las instancias territoriales cuyo ejercicio se agrava por el hecho de que la misma fragmentación que afecta al Estado se advierte claramente ya en los partidos políticos que han gobernado y gobiernan España. Vamos a ver ejemplos clamorosos de cómo sus dirigentes carecen de criterio alguno sobre cuestiones fundamentales, guiándose exclusivamente por una brújula lamentable: la de los intereses electorales a corto plazo de tal o cual secretario regional o local. Un panorama desolador, pues estas personas tienen en sus manos el destino de las instituciones públicas y de los engranajes que conforman nuestra convivencia.

Y que lavan sus manos a diario en la palangana del sectarismo y de la improvisación.

A esta calamitosa situación no hubiéramos llegado si no contáramos con un sistema político enhebrado por una red de relaciones personales e intereses singulares que están poniendo en pie un sistema feudal remozado que conecta a los individuos por intereses de grupo, territoriales y corporativos. Es decir, un sistema democrático degradado a toda prisa.

Como ha escrito Alejandro NIETO, «gracias a las técnicas de manipulación puede desgobernarse descaradamente bajo la cobertura de un sistema formalmente democrático. Los monarcas y los caudillos absolutistas no aceptaban el presupuesto electoral que para ellos suponía un cierto riesgo de fracaso. La clase política moderna lo acepta puesto que sabe que con unas elecciones debidamente manipuladas (como en la Restauración) o con unos electores debidamente manipulados, como hoy se practica, se puede entrar tranquilamente en el juego democrático sin riesgo alguno».