

ESPAÑA EN EL EDIFICIO EUROPEO

Francisco Sosa Wagner

I

Reformas estatutarias y fragmentación del Estado

Analizar la actual situación del Estado en España obliga a hacerlo con la vista puesta en la reforma estatutaria que hemos vivido en muchos rincones de la geografía española en medio de hipócritas invocaciones al modelo federal. Y digo "hipócritas" pues este jamás permitiría un proceso de modificaciones de la textura autonómica como el que se está produciendo en nuestro país. En los sistemas federales es muy claro que las piezas federadas forman un todo con las piezas federales y que no se pueden modificar aquellas sin que estas queden irremediablemente afectadas. Permitir que cada Comunidad autónoma proceda a aquellas modificaciones de su texto estatutario que sus respectivos órganos de gobierno consideren 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, por carecer de parentesco alguno con el modelo federal, lo aproxima peligrosamente al confederal o a 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. Es decir que las previsiones de reforma estatutaria en España 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, este no es el caso.

Por si todo ello fuera poco, nuestros mecanismos constitucionales prevén el referéndum como la guinda que culmina el horneado de un Estatuto (el catalán de junio de 2006 ha demostrado la escasa identificación de la población con los problemas que los políticos inventan y lo mismo o peor ha ocurrido con el Estatuto andaluz). Para colmo del dislate, tal pronunciamiento popular es perfectamente compatible con la tramitación de un recurso ante el TC que, según sus usos pausados, se resuelve en plazos geológicos. A nuestros efectos, sería igual que el TC se pronunciara en un plazo breve. Porque si tal Tribunal detectara alguna inconstitucionalidad ¿se advierte el conflicto institucional, conflicto de poderes, que se tendría sobre la mesa? La voluntad expresada en las urnas por la población "afectada" y el juicio de corrección jurídica enfrente. Jugar con la posibilidad de tales enfrentamientos entre poderes es una vía bastante segura para quemarse en ese fuego al que acabamos de hacer referencia.

En la actual hora española por tanto 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 el futuro irá desvelando poco a poco.

Me parece que nosotros tenemos poco que enseñar a los alemanes pues de aquel país hemos aprendido técnicas elementales, de allí hemos importado aquellas construcciones resistentes que han permitido echar a andar primero, y preparar después por laderas escarpadas, a las instituciones salidas del título VIII de la CE. ¿No resuenan en las sentencias de nuestro TC los razonamientos desgranados por los magistrados del Tribunal de Karlsruhe? ¿No es la doctrina de aquél país, la de Weimar y la posterior de Bonn, referencia constante entre nosotros? ¿Con qué materiales se han construido los principios de la prevalencia, de la supletoriedad o de la lealtad federal si no es con los ingredientes germanos? Todo ello debería haber sido motivo más que suficiente para que la prudencia nos obligara a dirigir nuestra mirada hacia aquella orilla del Rín y tomar apuntes de sus enseñanzas. Es sabido que el sistema federal alemán se ha reformado muchas veces pero la última experiencia que he contado en mis libros y artículos es concluyente y demuestra cuán alejadas están las maneras de proceder en un sistema federal serio y en el español.

Acaso el aspecto más preocupante de los Estatutos aprobados sea el de la relación bilateral entre el Estado y la Comunidad autónoma, alternativa al carácter multilateral entre el todo y las partes propio de los sistemas federales. Esta peligrosa senda abierta por algunas Comunidades autónomas y por la que se camina en el actual proceso de reforma estatutaria supondrá a medio plazo la fragmentación de las instituciones políticas y administrativas de España a menos que el TC declare la absoluta inconstitucionalidad de tal bilateralidad (no desde luego si se limita a interpretar y hacer distinguos, semilla segura de futuros conflictos). Pone de relieve, además, algo importante: el pretendido clamor por crear un Senado como auténtica cámara territorial no es sino una falacia más de este proceso. Tal Senado (acerca de cuya posible configuración el Consejo de Estado ha dado pistas bien valiosas) no es realmente deseado por casi nadie, desde luego en ningún caso por las regiones españolas dominadas por la pasión “nacional”, que siempre aspirarán a entenderse “de tú a tú” con el poder central. Y, si además disponen de unos votos en el Congreso de los diputados con los que condicionar la definición de la política nacional, miel sobre hojuelas. Quien crea que esta es una vía para integrar a los nacionalismos periféricos, incurre en una ingenuidad que no por tierna deja de ser culposa. Y, como esta, la ingenuidad, puede descartarse en el hacer de las grandes organizaciones políticas, es probable que de lo que se trata con este debate sea únicamente de “marear” una perdiz que no lo necesita porque ya de suyo se halla bastante aturdida.

Respecto del “blindaje de las competencias” a tal o cual Comunidad autónoma hay que decir claramente: esta forma de acantonar competencias es una muestra más del traje anticuado que los redactores de las leyes estatutarias se empeñan en seguir vistiendo pues hablar hoy de competencias “blindadas” es acogerse a un concepto ya muerto, un concepto “zombi”, que pretende trivializar la interrelación de todas las intervenciones de los poderes públicos así como ignorar la proliferación de

nuevos creadores de derecho en forma de estándares técnicos, arbitrajes, modalidades contractuales etc, que escapan incluso a la acción del Estado, tradicionalmente único poder legítimo pero sometido hoy al embate del “pluralismo de fronteras” (Ulrich Beck). Con esta impertinencia del blindaje de las competencias, y por seguir con el símil militar, se tiene además la impresión de que el pensamiento jurídico está disparando sobre un objetivo equivocado porque, de manera simplista, dirige sus baterías contra el Estado, único enemigo que en su imaginario rebañaría competencias ajenas para devorarlas glotonamente, cuando lo cierto es que el moderno alboroto y las turbulencias en el ejercicio de las competencias públicas se debe a la aparición en la escena de otros protagonistas y aun a otros escenarios que nadie puede seriamente desconocer.

De otro lado, si analizamos lo que está pasando en las negociaciones con los gobiernos de las Comunidades autónomas y miramos entre los renglones de la actividad administrativa, advertiremos rasgos que inquietan y ejemplos que emiten ya sonoras alarmas. Así, en el problema del agua chapotean conflictos derivados de la política de obras hidráulicas pero también de las previsiones de unos Estatutos que han tenido la mano larga a la hora de apropiarse de ríos enteros, incluso de aquellos que tienen la osadía de traspasar las fronteras españolas y adentrarse en algún país extranjero. “El río para el Estatuto por el que fluye” parece haber sido la proclama de una facundia autonómica que el Estado no ha sabido combatir con medios adecuados, todos ellos, por cierto, en la alcancía de la legislación española desde hace mucho tiempo. Hay ya incluso alguna provincia que pretende quedarse con “su” río, emulando así en avidez hídrica a sus hermanas mayores, las Comunidades autónomas. Solo falta que los municipios se apunten al festín. De ahí que se amontonen los pleitos y se llame a las puertas del Tribunal Constitucional para que este enderece los desaguizados que esparcen por doquier políticos tan largos de ambiciones como cortos de medida en la administración de la “res publica”.

Por su parte, los dineros públicos han desatado una guerra entre Comunidades, enfrentadas hoy ya las ricas con las pobres, las del este con las del oeste, y las del sur con las del norte. Se lanzan entre ellas balanzas como proyectiles, o se recurre a acuñar criterios de inversión del Estado en función de los intereses de cada cual: quién blande la población, joven o envejecida, castiza o inmigrante, quién la superficie forestal, quién el turismo, solo falta que se invoque el consumo de sidra o el de paella para allegar recursos y construir fortunas regionales. Un deslizadero este que amenaza despeño, bendecido -de nuevo- por el Parlamento, por el Gobierno, incapaces de administrar el sacramento del orden y la disciplina en asunto de tanta sustancia. Ya veremos cómo se encarrila todo este embrollo y si será también el Tribunal de la calle Domenico Scarlatti de Madrid el que al final se vea obligado a concertar lo que los políticos han desconcertado. Y veremos qué secuelas deja: de agravios no satisfechos, de rencillas entre vecinos, de afrentas, todas a la espera de ser saldadas en algún combate próximo. La víctima siempre es la misma: la solidaridad entre los españoles, una de las piezas que justifican nada menos que al Estado moderno, construido precisamente para fabricar cohesión entre las clases sociales y entre los territorios.

Pues ¿qué decir de la Sanidad? Se ha publicado un libro “Integración o desmoronamiento. Crisis y alternativas del Sistema nacional de salud” firmado por

Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio, político socialista que tuvo significadas responsabilidades en Asturias, donde se analiza sin vacua palabrería la situación en que se halla el que quiso ser “modelo” sanitario. Para Vigil “el Sistema nacional de Salud tiende cada vez más a configurarse como un sistema no excesivamente articulado, poco armónico, 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”.

Un camino por el que se llega a situaciones tan pintorescas como la que ofrecen 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, para Vigil, es claro: se está a un paso del “descoyuntamiento del actual Servicio nacional, el cual podría llegar a mutar en diecisiete sistemas sanitarios diferentes”.

Por su parte, la ley de dependencia, estrella de la política social del Gobierno, se proyecta 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 correspondientes valoren su grado específico de discapacidad pasan una auténtica cruzjía que solo 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, solo que en este ámbito nos encontramos en un estadio más maduro de fragmentación, agravado por la vuelta de tuerca que se percibe en 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 (artículo 149.1. 30 de la Constitución), la ley reciente de Universidades opera con una agresiva frivolidad: se suprime el modelo general de títulos por lo que el panorama que se avizora es el de una diversidad abigarrada de títulos de libre denominación en cada universidad, vinculados tan solo 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 el Todopoderoso no lo remedia, verá nacer en breve diecisiete Consejos regionales judiciales, como si no fuera castigo suficiente el general de Madrid. Etc, etc ... Hemos vivido el episodio grotesco de la “licencia de caza”: nos hemos enterado entonces de los

disparates a que el dogmatismo descentralizador nos aboca.

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

Además, el Gobierno ha puesto en marcha el mencionado irreflexivo proceso de reforma de los Estatutos sin preguntarse previamente 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 hacen tan serias señales desde instancias foráneas sobre el deterioro de muchos de esos servicios que unos gobernantes prudentes deberían prestarles atención. Los informes PISA sobre nuestra realidad educativa 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, últimamente, nada menos que el Parlamento europeo acaba de atizar una buena resplandina a las autoridades urbanísticas españolas poniendo en cuestión el modelo sobre el que se asienta el desarrollo de ciudades y costas.

Por si todo esto fuera poco, 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 contentarlos con la creación de tantos fondos que acabaremos añorando el castizo y caciquil fondo de reptiles. Ante este panorama, 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 por 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, televisiones, consejos consultivos y órganos administrativos de cuestionada utilidad ... etc.

¿No se puede hablar de todo esto? 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 las armas de que dispone para comprobar la racionalidad del conjunto del modelo administrativo y de gestión pública que se está construyendo?

Si no queremos sucumbir en el desbarajuste, tal modelo es indispensable que exista, siendo el Gobierno, como custodio del interés general de España, y las fuerzas políticas que han de ser convocadas a un pacto, los llamados 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 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 vigalias propiciadas por los votos en tal o cual ocasión parlamentaria?

Este es el problema que debemos plantearnos. Sin sectarismos ni esas groseras descalificaciones que pasan por cargar en el debe de la derecha todos los males ni los bienes en el haber de la izquierda (o viceversa). Aunque solo sea porque ambas opciones han sido y son responsables de lo bueno y de lo malo que ha acontecido en España en el último cuarto

de siglo: de los resplandores de los aciertos y de las sombras de los desaciertos. Entre estos últimos se halla claramente el navío averiado de una Administración ineficaz y cara, de un Estado cada vez más inerme, rebajado al deslucido papel de coordinador de territorios que ganan músculo, fuerza y potencia. Un Estado fragmentado y esqueletizado.

En fin, la alegría con la que se elaboran leyes y más leyes, todas iguales entre sí pero engendradoras de un desconcierto injustificado, multiplica los pleitos y los litigios judiciales creando lo que podríamos llamar el paraíso del rábula. Pero ¿es este el paraíso también del ciudadano de la calle?

Si, entre unos y otros, seguimos sin identificar el lugar exacto al que queremos llegar, el sistema español se llenará de elementos confederales, percepción que se acrecienta al contemplar el sistema del “cupo” en los territorios forales, originalidad española que, en términos hacendísticos, supone la antesala de la independencia. Pero ¿es la fórmula “hoy soy más confederal que ayer pero menos que mañana” un progreso? ¿O representan más bien un claro y espectacular retroceso histórico?

A mi juicio, es hora de reivindicar la implantación de junturas bien engrasadas, de potentes instrumentos de cohesión que den consistencia unitaria al Estado. Como es hora de invocar el principio de lealtad federal como gozne del Estado, como la bisagra que “sirve para facilitar el movimiento” o, si se prefiere,, el acomodo entre las piezas del sistema político descentralizado (federal, regional, o como se le quiera bautizar). La lealtad actúa así como telón de foro que es el que en el teatro cierra en rigor la escena prestando su sentido a la decoración toda.

Una lealtad que carece de cuerpo porque es más bien espíritu: la esencia o la substancia aglutinante (el adhesivo) de la organización política. Tal lealtad representa el confín que marca el territorio de las buenas maneras más allá del cual se abre otro en el que no es difícil que se extiendan la sombra del desconcierto y el germen del despropósito.

II

España y el edificio europeo

En este principio del siglo XXI parece claro que en nuestro espacio cercano las ideas que alimentaron las naciones y el nacionalismo han dejado de mover las turbinas de los tiempos y además han perdido su función de servir de legitimación al poder. Los ciudadanos europeos actuales tienen raíces en sus pueblos, en sus comunidades etc, pero también disponen de alas: para volar a otros continentes, a otros espacios, para integrarse en otras comunidades.

Desde el punto de vista jurídico, si nos fijamos en el edificio europeo, hoy se confirma una tendencia que fuerza a explicar la soberanía de manera nueva porque ya no puede ligarse sin más al “Estado” sino a una combinación que incluiría a este y a la supranacionalidad lo que nos obliga a abrazar el concepto de “soberanía conjunta o compartida”, apto para garantizar la diversidad inevitable de los niveles de gobierno y de poder con la unidad de la acción política y de su medio de expresión más solemne que es la producción jurídica (Utz Schliesky, *gemeinsame Souveranität*). El actual ejercicio de los poderes soberanos se ha desplazado desde

la individualidad de esos Estados a su actuación como miembros de una comunidad, razón por la cual se ha esfumado ese “poder único e indivisible”, del que habló Bodino, para emerger otro de rasgos renovados basado en la existencia de un orden jurídico complejo e irisado pero dotado de los suficientes elementos para ser reconocido como un todo unitario, trabado por el derecho originario y cimentado por el principio de “lealtad” de la Comunidad con los Estados y viceversa.

Una afirmación es clara: la Teoría del Estado tradicional ha recibido impactos en su misma línea de flotación. De sus tres elementos clásicos: el territorio, la población y el poder ¿qué sobrevive? Las aristas del territorio y la potestad jurisdiccional a él ligada, y las fronteras con sus guardias y sus alambradas, han sido desmanteladas en buena medida como consecuencia de la proliferación de instancias judiciales internacionales; la población, zarandeada por las potentes corrientes migratorias y el reconocimiento de derechos políticos (por ejemplo, en las elecciones) a quienes se incorporan a los Estados europeos procedentes de lejanas culturas; en fin, el poder, cedido en buena medida a una nueva élite política y funcional que desde Bruselas y otros centros poderosos instruye y emite las órdenes de mando.

Detengámonos por unos momentos en estas consideraciones ligadas a la quiebra de la teoría tradicional del Estado, la que nos enseñó Georg Jellinek en su obra capital que, por cierto y acaso no sea del todo casualidad, marca el quicio entre los siglos XIX y XX. En el territorio tradicional, sobre el que se ejercía la autoridad del Estado, hoy es preciso admitir que se han formado grietas aparatosas: las de Interpol o Europol acaban de ser citadas pues, aunque no significan que desaparezcan las estructuras policiales de los Estados (solo en las malas novelas un funcionario de Europol detiene a un criminal), lo cierto es que sus efectivos están puestos a disposición de acuerdos internacionales y de políticas de persecución de los delitos que cada vez se deciden más en mesas donde se hablan idiomas muy distintos.

A ello hay que añadir el hecho de que dicho espacio convencional ya no sirve para explicar el ámbito de influencia de las Administraciones ni de muchos de los actos administrativos, que pueden desplegar su eficacia más allá de las fronteras -por eso se habla de un derecho administrativo “desterritorializado”- ni para afrontar problemas de la convivencia como la protección del ambiente y de la capa de ozono o prever el cambio climático, materias abiertas a organizaciones no estatales que entablan pleitos y demandas de alcance mundial. Lo mismo ocurre respecto a la lucha contra la evasión fiscal y no digamos respecto a la protección de la salud o la expansión de epidemias o epizootias; en fin, también la esfera de actuación de muchas empresas públicas extienden su radio de acción, más allá de sus respectivos originarios solares, a los países que conforman la Unión.

Todo ello no quiere decir que el territorio se haya disuelto ni que haya perdido su naturaleza básica a la hora de determinar las hechuras del Estado, significa sencillamente que ha perdido su vestimenta absoluta, arrolladora, o sin más la exclusividad que le acompañó durante mucho tiempo. Y este hecho es significativo.

Parecidas conclusiones pueden extraerse si se contempla el concepto de población, otro de los elementos de la bien difundida codificación de Jellinek. Nos encontramos, cuando a él nos enfrentamos, por un lado, con la creación de una

“ciudadanía europea” que no sustituye pero sí completa a la ciudadanía propia derivada de la pertenencia a un Estado. De otro, de esta nueva situación se derivan derechos como por ejemplo el básico de la prohibición de discriminación por razón precisamente de la nacionalidad o la circulación y residencia, o la protección diplomática especial, etc. A partir de ellos podemos anotar asimismo las modificaciones en el *status* de la condición funcional que, poco a poco, va abriéndose hacia los hasta ahora considerados como “extranjeros”. En la esfera municipal, el derecho al sufragio activo y al pasivo es una conquista ya anclada constitucionalmente (art. 13. 2) y en los hábitos de quienes viven y trabajan en un país distinto al de su nacionalidad. Todo ello sin contar los procesos de regularización y nacionalización de extranjeros que se han dado en diversos países europeos (entre otros, y muy señaladamente, en España) como consecuencia de las migraciones masivas procedentes de países ajenos a la Unión que están alterando -han alterado ya- visiblemente el paisaje y que, además de desplegar incógnitas inquietantes, contribuyen a disolver aún más las raíces étnico - nacionales, en cierta manera místicas, de la nacionalidad, tan determinantes en el pasado. La nacionalidad pasa así a ser algo cambiante, más contingente, abierta a simples modificaciones del Ordenamiento a disposición del legislador. Con todo, y pese a estos picotazos al concepto usual, que en buena medida lo desfiguran, lo cierto es que la población sigue ostentando la consideración de elemento calificado, como referencia básica que es, pero -igual que en el caso del territorio- se ha relativizado, ha perdido esa aureola de exclusividad que ha llevado consigo. No es aventurado sostener incluso que se está formando un “pueblo europeo”, aunque se trataría de un proceso lleno de incógnitas y de complicados meandros, forzosamente lento: tan lento como por cierto fue históricamente el proceso de creación del “pueblo español” o del “pueblo alemán”, que no surgieron precisamente en un rato perdido de la historia.

Por último, el poder, otro de los pilares -acaso el más importante- que nos enseñó Jellinek. Si nos atenemos a lo que, gracias a este jurista sabemos, cuando nos referimos al poder se está haciendo referencia a una voluntad independiente, soberana, única en el territorio, superior. Pues bien, en el contexto del Estado actual -y esta circunstancia es especialmente visible en la Unión europea- es bien claro que a tal voluntad ya no se llega aisladamente en cada uno de sus miembros sino que estos, voluntariamente, han convenido en trasladar su formación a una instancia ajena y distinta que, a su vez, en ocasiones forma su voluntad incluso en contra de la propia de los Estados. Las directivas, los reglamentos, se deciden en los órganos comunitarios y estos ya se hallan desvinculados de la voluntad de un Estado por más que este use todos los medios a su alcance para que las soluciones finalmente adoptadas -tras recorrer largos y complicados vericuetos- se acomoden a sus intereses o deseos, empeño en el que unas veces tienen éxito y en otras fracasan. El art. 93 CE está redactado pensando en esta realidad de gran bulto que ha distorsionado el “poder” del Estado. Como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional “ha de tenerse en cuenta que España es Estado miembro de las Comunidades europeas desde el 1 de enero de 1986, de conformidad con las previsiones del art. 93 CE, y por tanto sujeto a las normas del ordenamiento comunitario que poseen efecto directo para los ciudadanos y tienen primacía sobre las disposiciones internas ...” (Sentencia 130/1995 de 11 de septiembre y *passim*).

Este traslado de competencias a la instancia europea, que no puede ser entendida como una simple cesión sino como la conformación de nuevas potestades y de un nuevo haz de competencias, afecta por lo demás a las ejercidas por los tres poderes tradicionales del Estado, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, que ven paralelamente mermadas sus atribuciones. El mismísimo sacrosanto espacio que ocupa la Constitución ya no puede considerarse seguro ante las posibles mudanzas que vive. Respecto del legislativo, el simple hecho de que el 80% de las normas afectantes al derecho económico y el 50% de las que no se refieren a este específico ámbito, se hallen determinadas por el derecho europeo, da una idea del alcance del debilitamiento que padece la potestad legislativa nacional sobre todo si se tiene en cuenta además que los parlamentos apenas participan o simplemente no participan en la elaboración de ese derecho, debiéndose limitar las más de las veces a tareas atinentes a su ejecución o desarrollo. Núcleos duros de la disponibilidad del Estado se ablandan: piénsese en la definición de los tipos penales cuando nos enfrentamos a delitos como el del blanqueo de capitales que, para ser eficaz, ha de saltar ágilmente las fronteras tradicionales. El disfrute por parte del Estado y, especialmente de su poder legislativo, de la “competencia sobre la competencia” forma parte ya de las glorias del pasado pues en el presente se ve obligado a compartirla con los órganos comunitarios europeos.

En la esfera del poder ejecutivo y de la Administración, la situación es aparentemente distinta pues es bien cierto que la Unión Europea carece casi por completo de propio aparato administrativo por lo que depende de las Administraciones nacionales. Pero todo es pura ficción pues la influencia resulta bien patente si se tiene en cuenta la penetración de los asuntos administrativos por los condicionantes impuestos desde el derecho europeo. El caso de la disciplina monetaria y la opción por la moneda única es bien clamoroso. Los tipos de interés que fija el Banco Central Europeo en Frankfurt junto al Meno sacuden las economías de millones de familias, sujetas a estas decisiones con la misma pasividad con la que asumen el pedrisco o el alud en la alta montaña. Pero lo mismo ocurre cuando, en ámbitos más modestos, en España por ejemplo, la ley de régimen jurídico y de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas invoca el derecho europeo en la regulación del silencio administrativo (art. 43) o -no digamos- en el caso de los contratos administrativos, todos ellos traspasados por la disciplina comunitaria, y lo mismo ocurre con aquellos planes territoriales que afectan a infraestructuras básicas para el desarrollo económico y social de la Unión, allá donde el peso de sus decisiones y apuestas sea más determinante. Actos administrativos de eficacia transnacional -lo hemos adelantado- son cada vez más frecuentes y a su adopción obligan preceptos como los referidos a la creación de “un espacio de libertad, seguridad y justicia” o las restricciones a la libertad de importación, exportación o tránsito por razones de orden público, moralidad, seguridad, protección de la salud o la vida de personas y animales, por citar algunos ejemplos bien llamativos y que podrían multiplicarse. Incluso ámbitos sacros desde la perspectiva de la tradicional soberanía del Estado, como es el de la ordenación de las fuerzas policiales internas, no escapan a la influencia de las directivas europeas, que resultan por lo demás indispensables para forjar ese espacio común de seguridad informado por análogos valores y animado por objetivos compartidos y comunes (en Alemania, donde la tradición de la policía de los Länder es muy destacada, la tendencia actual muestra su debilitamiento en beneficio de la policía federal). En fin, tampoco los Tribunales se libran de la larga

mano europea: la cuestión prejudicial regulada en el art. 234 del Tratado es una muestra bien patente de ello y lo mismo las relaciones inevitables que han de instaurarse entre la instancia judicial europea y las nacionales, en especial, la representada por los tribunales constitucionales.

Con todo ello, los Estados han perdido aquella conformación que nos ha sido a muchos familiar. Pero, atención, ha sido para -de forma paralela- ganar otras que resultan decisivas y de determinante influencia social. Es decir, han visto mermado su crédito en algunos mercados para reforzarlo en otros: un proceso pues simultáneo de empobrecimiento y de enriquecimiento, de desarrollo y atrofia. Y esto no es solo bueno sino indispensable para un correcto funcionamiento del sistema mundial en su conjunto. Agónico el Estado nacional tradicional es preciso proclamar bien alto un ¡viva el Estado! Y es que este no puede ni debe convertirse en un fantasma melancólico que vague sus soledades por los espacios. Antes al contrario, se necesita un poder fuerte y democráticamente organizado que legitime decisiones y medidas de gobierno que afectan a millones y millones de ciudadanos, que cree espacios de acuerdo, que sea capaz de hacer frente a su responsabilidad, dicho de otra forma, que tenga siempre a punto y engrasado un marco que permita depurar los conflictos sociales evitando su degeneración en un polvorín que ponga contra las cuerdas el delicado orden de la convivencia -la vieja *pax publica*-. Esta es una de las funciones más importantes del Estado, insistimos, del Estado democrático.

De un Estado que mantiene funciones que son muy tradicionales: expropia y define los límites de la propiedad, ordena -la *Ordnungsverwaltung* del derecho alemán-, dirige, organiza y presta grandes servicios públicos -la sanidad es uno de mucho bulto, se trata de la *Leistungsverwaltung* por seguir con la terminología alemana- aunque la gestión de algunos de ellos se halle protagonizada por entidades políticas regionales o locales. Tales servicios públicos, fundamentos nada menos que del Estado del bienestar, sirven para un objetivo que es otra forma de asegurar la *pax publica*: garantizar el acceso de todos a aquellas prestaciones básicas sin las cuales no es posible concebir hoy la vida en sociedad, sobre todo si se tiene en cuenta que una buena parte de esa población, por razones económicas o geográficas, depende de servicios baratos y asegurados desde el poder público.

El Estado cobra los impuestos y a esta función tan clásica no se le adivina alternativa cercana por lo que las propuestas que se han hecho de trasladar la función impositiva a instancias supranacionales no han encontrado eco, lo que es bien constatable en la Unión Europea. Pero, aun siendo esto así, no es menos cierto que los cambios vividos en las relaciones económicas internacionales también constituyen un desafío para los gobiernos nacionales, forzados a mirar lo que hace el vecino e implicados en afinar los mecanismos de control de las fronteras y hacer sus sistemas más competitivos con la eficiencia y la neutralidad como motores de sus actuaciones.

El Estado además recluta y hace funcionar a su burocracia, cuya labor resulta sencillamente capital para la misma pervivencia de aquél pues es, y bien alto debe proclamarse, su columna vertebral. Ha de asegurar que los mecanismos sociales se traben armónicamente -no en balde consume alrededor del cuarenta por ciento del producto interior bruto- por lo que está obligado a desempeñar una función de

estímulo de las actividades privadas y también de orientación destinadas a definir y determinar los problemas tempranamente, para valorarlos y colocarlos en fila, precisando las formas de su tratamiento así como previendo los efectos que puedan desencadenar. Debe establecer, a partir de las distintas opciones políticas que animen a los gobiernos ocasionales, directrices o pautas claras de actuación sobre la base de determinar las prioridades, los objetivos irrenunciables y vigilar para que las fuerzas productivas de la sociedad se desempeñen de forma que no transgredan demasiado los límites de una acción conjunta que ha de estar inspirada en la comunidad de todos sus componentes. Por ello, el Estado asume funciones de coordinación y de mediación o arbitraje entre intereses contrapuestos, supuestos los lógicos conflictos entre los actores que intervienen en la vida social (actores poderosos que son insolidarios o egoístas) pues debe evitar que el cuerpo social se atomice y se entregue a los cantos de la sirena corporativa.

En fin, el Estado tradicional sigue siendo un gran repartidor de beneficios y de privilegios -las subvenciones a la gran industria, una cadena de televisión o una emisora de radio, por citar ejemplos que desatan pasiones turbias y emociones próximas a la lascivia-, de la misma manera que los dispensaba el rey absoluto: para asegurar lealtades, premiando la fidelidad, corrigiendo la tibieza o castigando el desafecto.

En resumen: larga vida al Estado en Europa, que hoy se halla en una nueva fase de su constante evolución histórica, aun envuelto como está en una inseguridad estructural que tan solo lleva consigo una transformación intensa, no desde luego su desaparición. Nietzsche anunció la muerte del Estado pero, mientras no se cuente con ningún repuesto, tal sentencia va acompañada de una orden de aplazamiento de la ejecución que le permitirá seguir viviendo de manera confortable en el corredor de la muerte.

En la actual crisis económica, el peligro es la vuelta al proteccionismo aunque se quiera conjurar desde todas las esquinas. Hay que tener en cuenta que el éxito de la UE es en buena medida el resultado de su personalidad bifronte o híbrida: intergubernamental y federal. Sus instrumentos más importantes han sido la integración económica y el mercado único. Justamente los valores que está poniendo en cuestión el peligro proteccionista. Europa puede estar descubriendo en estos momentos de crisis la “acción nacional”, y así estar recurriendo al pasado. Desgraciadamente este asunto viene de atrás, diría desde el momento en que se pone fin a la era Jacques Delors que fue el símbolo de la verdadera ambición europea y se empieza a “renacionalizar” el poder de Bruselas provocando la debilidad de la Comisión (todo el embrollo organizado en torno al principio de subsidiariedad está en conexión inequívoca con esta tendencia). A mi juicio, Bruselas debe reafirmar su autoridad en la definición de las políticas de mercado único porque, si no es así, corre el riesgo de separarse, en todo caso de debilitarse de manera peligrosa.

Europa o aspira sin complejos a ser una potencia inequívoca o puede quedarse en nada.

Porque hay algo claro en lo que importa insistir: la economía mundial y sus agentes más importantes, las grandes empresas, los gigantes de la producción de bienes y

de servicios, gozan de un poder arrollador que, por lo mismo, se hace cada vez menos controlable en un mercado mundial donde son muy fluidas las relaciones en ámbitos decisivos como el comercio, los flujos financieros y la comunicación. Tal poder se refuerza cuando se conjuga con las características específicas de determinadas industrias: piénsese en la farmacéutica cuya capacidad para actuar en los mercados mundiales pone en riesgo la autoridad de quienes han de comprar masivamente sus productos como son los Estados (del bienestar) a través de sus instituciones sanitarias. Todo ello implica una creciente disminución del peso de las instituciones públicas locales y nacionales en beneficio de los grandes conjuntos empresariales de alcance internacional con sedes privilegiadas en las grandes capitales europeas, americanas, asiáticas ...

De ahí, la importancia de una Europa fuerte y de unos Estados integrados y cohesionados. Es decir, de un poder público fuerte legitimado democráticamente que ha de luchar contra aquellas resistencias sociales que son cápsula donde anidan y se enrocan las injusticias sociales, hoy de alcance y dimensiones globales.

Pues se tiene la vehemente sospecha de que para esos centralizados complejos económicos privados, con una red que se beneficia de técnicas de comunicación nuevas, con accionistas dispersos por el mundo entero, con divisiones de expertos a su servicio para estirar, retorcer e ignorar las leyes, potentes consorcios que atraviesan fronteras como la luz la superficie de un cristal y contemplan el planeta como una inmensa finca sin parcelar, en suma, para todo ese mundo imaginativo y agresivo, nada resultará más beneficioso que disponer, como interlocutores, tanto en las horas venturosas del pasado como en las desventuras presentes, de poderes públicos “enanos”, de Gobiernos y Administraciones públicas “bonsais”, con competencias falsamente “blindadas”, fáciles de manipular y de conducir al huerto de sus propias aspiraciones e intereses.

La lucha por ese sagrado trofeo que es el interés general exige, tal como ocurre en toda lucha, contar con armas parejas.

III

Un parlamentario en Europa

Si quieren que les confiese cuáles son mis mayores preocupaciones y aquellos asuntos a los que probablemente dedicaré más interés si logro salir elegido eurodiputado les diré que estas tres: la política energética común, la política de servicios públicos y lo que llamaría la “integración cultural” de Europa.

Acerca de la primera me asusta pensar que Europa en su conjunto y cada uno de los Estados que la componen tengan tan ostensiblemente los pies de barro como consecuencia de su dependencia energética. Lo hemos visto en la crisis reciente de algunos países del Este. Me alarma que todo el pensamiento en torno al Estado, toda la teoría de la soberanía, de la división de los poderes, tanta filigrana del acervo cultural europea, pueda quedar desinflada y convertida en pura palabrería por la decisión de un gobernante de cerrar un grifo.

El segundo es el de la política en relación con los servicios públicos. Me estoy refiriendo a asuntos como las telecomunicaciones, el agua, los transportes, como se ve, no precisamente bagatelas para los ciudadanos. Como han soplado vientos, y vientos a menudo huracanados, que nos han traído liberalizaciones, desregulaciones, privatizaciones y otras exageraciones, conviene preguntarse por la incidencia que todo ello está teniendo en la comprensión del servicio público tradicional, un instrumento indispensable en la cohesión de los territorios y de las clases sociales en Europa a lo largo del siglo XX. Se trata de una técnica jurídica que ha contribuido a hacer de Europa el continente más solidario de cuantos existen.

Después de una serie de vaivenes que no pueden ser contados en una conferencia como esta, lo cierto es que, desde la reforma del Tratado hecha en Amsterdam (2 de octubre de 1997) se vuelve a avalar de una forma clara en el seno de la Unión de la vieja idea del servicio público aunque se empleen expresiones nuevas como la de “los servicios de interés económico general” o la del “servicio universal”. Se emplea además en tal texto el tono de esas palabras tiernas con que se recibe a un hijo al que se ha mantenido expulsado largo tiempo de los afectos familiares: “a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros [...] velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido”. Y la Carta de los derechos fundamentales (7 de diciembre de 2000) preceptúa que “la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión” (art. 36). En fin, el Libro Blanco sobre los servicios de interés general (12. 5. 2004) avala ya concluyentemente esta nueva perspectiva.

Se observa pues la nueva sensibilidad con que se abordan ahora las exigencias que imponen los servicios públicos, uno de los activos más ricos de la cultura jurídica europea y aun, si se me apura, de la cultura a secas.

Europa, en fin, como espacio cultural. En este sentido quisiera ser un poco heredero de Salvador de Madariaga (también quisiera serlo de Ortega, aunque ambos personajes se odiaban). El libro de don Salvador “Bosquejo de Europa” me impresionó hace mucho tiempo: “Europa tendrá que volver a pensar, sentir y escribir su propia historia; no por cierto para blanquear de cal hipócrita lo que en su historia hay de negro (que no es poco) sino para colocar cada hecho en su sitio y darle su significación no ya nacional sino europea de conjunto”. Es verdad que en Europa se han vivido enfrentamientos aniquiladores pero no es menos cierto que somos hijos de una cultura grecocristiana cuyas grandes creaciones a todos nos abraza. ¿Quién en Europa no se reconoce en Velázquez, en Cervantes, en Goya, en Molière, en Bach, en Mozart o en Vivaldi? Europa necesita un relato urdido entre sus grandes nombres. ¿No está en lo mejor de nuestra tradición literaria un autor como Schiller, autor del Himno a Europa (“A la alegría” de la Novena Sinfonía de Beethoven) que utilizó a Alemania para su *Wallenstein*, Francia para *La doncella de Orléans*, Suiza para *Guillermo Tell* e incluso España para su *Don Carlos*. Goethe -véanse sus *Conversaciones con Eckermann*- leía los periódicos ingleses, franceses e italianos

en la minúscula Weimar de los años veinte y treinta del siglo XIX. Me pregunto ¿por qué no una historia básica que se explique a los jóvenes en toda Europa donde se ponga de manifiesto que Europa tiene una historia de muchos siglos de búsqueda de su unidad y que comparte tradiciones, culturas, músicas, religión, arquitectura, arte ...? Es decir, la explicación de “lo que nos une” (justo el lema de UPyD). Así se iría formando el “pueblo europeo” como se formaron los pueblos italiano, francés o alemán, una tarea que no es de un fin de semana. En esto un partido como UpyD va a ser abanderado frente a otros que han hecho de España un mosaico de historias divergentes y contradictorias.

La diversidad de lenguas y aun las diferencias étnicas no deberían ser un problema insalvable de la misma manera que -aun con todas las dificultades- no lo han sido en China, en la India o en otros países multilingües.

IV

UpyD, por Europa

Porque insisto: UpyD es un partido verdaderamente europeísta ya que no se puede estar a favor de la integración europea y, a la vez, permitir que se fragmente dentro de España lo que se ha integrado a lo largo de muchos años y avatares históricos. UpyD tratará de defender el “interés general” de España frente al peligro de fraccionamiento que supone la nueva redacción de los Estatutos de autonomía, proclives a un debilitamiento cierto del papel del Estado en sus relaciones con Europa (justo lo contrario de lo que se ha hecho recientemente en Alemania).

Y termino. Cuando Mitterrand se dirigió al Parlamento Europeo al finalizar su segundo mandato presidencial dijo a los diputados: “La Europa de la cultura es la Europa contra el espíritu de los nacionalismos. Nacionalismos que significan la guerra y la guerra no es solamente nuestro pasado, puede ser nuestro futuro”.

Parece que en España nos gusta jugar con fuego.

Menos mal que actos como los que organiza este Club Siglo XXI al que asiste un público tan culto y sensible constituyen una esperanza cierta. La esperanza en una España integrada y europea.