

SOSA WAGNER, Francisco, y FUERTES, Mercedes: *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial Pons, Madrid, 2011, 252 págs.

La vigente Constitución española de 1978 abordó la cuestión territorial con una fórmula descentralizadora articulada en torno a la autonomía, haciéndola compatible con la unidad y la solidaridad (art. 2).

No obstante esta loable voluntad, nadie discute que más importante que el objetivo que persigue el legislador con un instrumento normativo es lo que realmente alcanza, en ocasiones sin haberlo previsto. Y es que lo que no se contemplaba en el debate constituyente es que el Estado de las Autonomías iba a acabar convirtiéndose en un serio problema de la España presente, recuperándose una organización institucional semejante al Medioevo feudal, con partes que plantan cara frente al todo y que —lejos de asegurar el equilibrio territorial— despojan al Estado de su autoridad y potestad en su territorio.

El Estado sin territorio es, sin duda, una radiografía de alta definición del proceso de degeneración que sufre la cuestión territorial en nuestro país, en la que la aritmética parlamentaria hace posible que partidos con escasísima representación impongan su voluntad —ya sean competencias, ya inversiones e infraestructuras, beneficios fiscales...— con amenazas que rozan el chantaje y la coacción.

La perspectiva histórica de estas tres últimas décadas obliga a concluir un balance descorazonador: lejos, muy lejos de la com-

patibilidad entre unidad y autonomía, esta última se erige en una distorsión de todo el sistema, señoreando una arquitectura institucional que carece de rastro alguno de ambos principios y —peor que eso— del más elemental sentido común.

El Estado sin territorio va precedido de un prólogo de Carmen IGLESIAS que denuncia el laberinto de difícil salida en el que nos encontramos y de cómo al Estado «se le ha escamoteado el control de su territorio, base de la posibilidad de ejercicio de su soberanía».

El ensayo se estructura en tres capítulos. En el primero, relativo al «Nuevo feudalismo e improvisación», los autores confirman la desolidación de poderes territoriales fuertes, desafiantes, que defienden sus intereses respectivos frente a otros territorios y frente al Estado, de manera 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».

El resultado de todo ello no puede ser más caótico. Los autores enumeran de modo enunciativo algunos ejemplos de este pandemónium: la existencia de diecisiete licencias de caza o de pesca en nuestro país, la desarticulación y heterogeneidad del Sistema Nacional de Salud (con distintos calendarios de vacunaciones, dispensación de unos fármacos u otros, listas de espera, unos servicios u otros en función del territorio..., hasta el punto de que aflora una modalidad de turismo para obtener una determinada prestación), la aplicación de la Ley de dependencia a diecisiete velocidades distintas, la educación (que sufre mayor fragmentación con la política lingüística y los contenidos educativos), el empleo público (con otras tantas diecisiete leyes de función pública), la justicia («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») o incluso la economía, cuya crisis se combate «con 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...».

El capítulo segundo recoge los relatos, es decir, cuatro ejemplos que ilustran los conflictos competenciales y las tensiones territoriales a la hora de ordenar cuatro sectores de actividad: los cementerios nucleares, las líneas de alta tensión, la ordenación y la administración de las aguas, o la gestión de los espacios naturales y los parques nacionales.

La lectura de cada uno de estos relatos sería un divertimento simpático si no entrañara el dramatismo que encierra. Residenciada en el Tribunal Constitucional, la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecta en toda su extensión en estos cuatro casos, reconociendo los autores que podrían citarse muchos más.

Los relatos comparten origen y resultado. Comenzando por este último, a estas alturas no es novedoso: la imposibilidad del Estado —incluso en su ámbito de competencias— de ejecutar políticas públicas de interés general (la energía nuclear, el agua, el trazado de líneas de alta tensión y los parques nacionales) por encontrarse obstáculos normativos autonómicos. Piénsese, por ejemplo, en la Ley aragonesa de ordenación del territorio, de 1998, que prohíbe expresamente «la instalación de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón». Por ello, cualquier acto administrativo o norma estatal es objeto de conflicto de competencias o de recurso de inconstitucionalidad (en su caso), a lo que se une la presión mediática y la movilización ciudadana (no se olvide que los cementerios nucleares han provocado la dimisión de alcaldes en España).

A partir de aquí, la maraña de recursos y más recursos convierte en inviable la ejecución de una política pública y, en muchos casos, incluso la toma de una decisión con criterios de lógica racional y de interés general.

El origen de todo este pandemónium se analiza en el capítulo III, que lleva por rúbrica «Donde no hay lealtad surge el desconcierto». El germen es doble, de orden

político y de orden jurídico. Por un lado, la correlación de mayorías parlamentarias con la misma circunscripción provincial en el Congreso y en el Senado, unido a la esterilidad de esta última como Cámara de representación territorial (art. 69 CE), hacen que las resoluciones y normas de las Cortes dependan de intereses territoriales antes que generales: «Los partidos políticos nacionales dependen, para su acceso y mantenimiento en el poder, de los votos que les proporcionan partidos nacionalistas o abiertamente separatistas, y, por otro lado, esos mismo partidos nacionales, que deberían ser la columna vertebral de cualquier sistema descentralizado (así en los Estados Unidos o en Alemania), han trasladado a su funcionamiento interno la fragmentación que ha enfermado a las instituciones públicas españolas como consecuencia de un efecto perverso del poder acumulado por sus dirigentes regionales, ligado a su vez al poder que normalmente ostentan en el seno de las Comunidades Autónomas».

Unido a lo anterior existe un problema de orden competencial: vivimos en un país en el que todo el mundo es competente para todo, porque la redacción de las competencias del artículo 149 CE y la voracidad estatutaria hacen que la redacción de los títulos competenciales sea universal y difusa. Los autores recuerdan cómo el Tribunal Constitucional —desde la temprana sentencia 1/182 hasta la reciente 31/2010 (Estatuto de Cataluña)— ha declarado que cuando dos competencias se presentan de forma simultáneas como exclusivas «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes», y esa concurrencia es la que conduce jurídicamente a la conflictividad sempiterna.

El libro termina con un anexo, «Sólo para lectores muy minuciosos», que incluye la legislación y jurisprudencia citadas y la bibliografía básica, no sin antes preguntarse por el pronóstico y el horizonte más inmediato: «hemos plantado y ha echado ya raíces el árbol de los enfrentamientos entre territorios y entre vecinos y además hemos puesto en funcionamiento la máquina —bien engrasada y a punto— de la multiplicación de los pleitos ante los tribunales de instancia. Es decir, hemos creado

el paraíso del litigante, del abogado, mucho nos tememos que del rábula. Ahora bien, ese paraíso, donde no está —erguido y desafiante— el Árbol de la Ciencia del Bien y del Mal, sino la maleza de los autos y las providencias, ¿es el paraíso de los ciudadanos?».

Con esta pregunta, que resume la problemática que encierra nuevamente la cuestión territorial —como impedimento de la garantía del interés general—, puede resumirse un ensayo demoledor —no por ello menos certero— de la viciada arquitectura institucional española, de la que todos debiéramos sentirnos responsables.

Felio José BAUZÁ MARTORELL
Universidad de las Islas Baleares