



**OFICINA DE INFORMACIÓN**

# **Conferencia de Esteban González Pons**

**Del estado unitario al estado  
racional, pasando por el estado  
autonómico**

**Menorca, 14 de enero de 2011**



## OFICINA DE INFORMACIÓN

Cuando en 1978 los padres de la Constitución redactaron el articulado referido a la organización del Estado, tenían una tarea realmente trascendente para el futuro de España: la de reorganizar un país con fuertes tensiones territoriales, pero cuya forma de organización históricamente era la de un Estado unitario.

Un Estado que, salvo la breve experiencia de la Segunda República limitada en el tiempo y en intensidad, ha sido tradicionalmente centralista, centralismo intensificado durante la etapa de la dictadura. Por tanto la Constitución debía establecer definitivamente el modelo de Estado Español, con la peculiaridad del reconocimiento de las identidades nacionales presentes.

La teoría de la organización territorial del Estado, como concepto de Derecho Constitucional, recogía los modelos de estado existentes, desde el estado unitario al estado federal. No existiendo ninguna referencia a un tipo de estado como el que surgió de nuestro Texto Fundamental.

Si algo estaba claro era que, un Estado en el que conviven distintas nacionalidades y regiones con fuerte personalidad histórica no podía organizarse en base al principio nacional, pues acabaría otorgándose un mayor protagonismo a alguna de las nacionalidades convivientes con el agravio que supondría esto para las demás.

Tampoco podría basarse en un Estado único y fuerte por el temor a una posible fisura de la unidad del Estado.

La fórmula “mágica” consistía en encontrar un punto intermedio donde las pluralidades territoriales fuesen reconocidas, dentro siempre de un único estado soberano.

Y así, una vez asumida la pluralidad dentro de nuestra nación, los constituyentes trataron de encauzar las históricas demandas de autogobierno de algunas regiones españolas a través del Título VIII y de algunas disposiciones adicionales y transitorias, formando un modelo abierto y flexible, con los límites claramente determinados. Un modelo en el que la configuración final sería el resultado de conjugar los principios político-constitucionales con el papel vertebrador de los grandes partidos políticos nacionales.



## OFICINA DE INFORMACIÓN

Una de las mayores dificultades que se plantearon a los teóricos de la primera etapa constituyente fue la de la denominación del modelo. En la actualidad aun sin tener una única denominación, podemos al menos describirlo como un modelo flexible, ya que las diferencias entre CCAA vienen determinadas desde la forma de acceder a la autonomía hasta las competencias asumidas. Esto supuso un modelo de autonomía a la carta, pero a la carta de los Reyes Magos, en la que si no te pides todo lo que se te ofrece te quedas atrás.

Han transcurrido ya 18 años desde el último gran acuerdo, durante los cuales se ha ido deteriorando nuestro esquema de organización territorial hasta sumirlo en una etapa en la que resulta inaplazable su actualización.

Lo cierto es que España creó “sui generis” un modelo intensamente descentralizado, la descentralización más intensa de la Unión Europea, pero que sin embargo, no ha sido suficiente para las aspiraciones de las fuerzas nacionalistas y que, aun habiendo solucionado grandes problemas históricos, comienza a crearlos.

Podríamos afirmar que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, será complicado un consenso político dentro del cuadro constitucional vigente. A esto hay que sumar la crisis económica que ha producido una concienciación social sobre los excesos y duplicidades del modelo actual.

Varias son las direcciones que podría tomar una reforma del modelo:

### 1.- Un cambio de Constitución.

Este cambio de la Norma Fundamental se realizaría con el objetivo de convertirnos en un estado federal, al que podría llegarse cambiando de Constitución o propiciando una ruptura constitucional.

Hemos vivido intensos debates con apasionados defensores de convertirnos en este tipo de estado.

A mi juicio, hoy en España carece de sentido esta discusión nominal que sólo añade confusión.



## OFICINA DE INFORMACIÓN

Los que lo utilizan para intentar que las CCAA asuman más competencias parecen ignorar que la descentralización española, ha superado por mucho a los países que están dentro de este modelo.

Además sería el acuerdo federal, el que estableciese los niveles competenciales que los “estados federales” podrían asumir.

Lo que no significa, necesariamente mayores competencias que las que ya tienen nuestras autonomías a día de hoy.

### 2.- Reformar la Constitución en busca de un nuevo modelo.

Dentro de los que abogan por una reforma o mutación constitucional, encontramos a los nacionalismos más extremistas, cuya pretensión es la de convertir a España en una nación de naciones, pues el objetivo final no es otro que el de la autodeterminación o independencia.

También están los que piensan lo contrario, o sea, los que querrían dar marcha atrás al estado autonómico.

Otra de las opciones está en una modificación de nuestra norma constitucional basada en que las circunstancias actuales son completamente diferentes a las de los años de su aprobación y la experiencia de estos años nos ha enseñado dónde hay errores, por tanto más que una reforma en sentido estricto, sería una adaptación de la norma. A través de esta adecuación debería conseguirse un sistema más estable y adecuado a las necesidades actuales, concretando criterios más nítidos de convivencia.

A mi juicio, no se trata de cambiar el nombre a las cosas sino de cambiar la forma de hacerlas, no se trata de cambiar de Constitución ni de reformarla, soy partidario de cambiar la costumbre constitucional.

El que el Estado autonómico sea flexible significa que, el reparto competencial no está bloqueado en la Constitución en el instante fundacional en el que todas las competencias estaban en manos de la administración central y el modelo ha funcionado centrifugando competencias hacia las Comunidades Autónomas, la flexibilidad debería permitir que las competencias o recursos que las Comunidades Autónomas hagan oportuno que vuelvan a la Administración central, puedan hacerlo.



## OFICINA DE INFORMACIÓN

Es absurdo que el mercado interior español tenga más barreras que el de la Unión Europea, o que, la existencia de diecisiete modelos educativos, haga casi inviable un traslado de expediente de un alumno.

Con esto quiero decir, que el gran reto no es convertirnos en otro modelo de estado o seguir otorgando unidireccionalmente nuevas competencias a las Comunidades Autónomas, sino proceder a la racionalización de nuestro sistema competencial.

No pueden olvidarse los principios básicos de subsidiariedad, eficiencia, eficacia, y sobre todo, racionalidad.

Qué criterio debe seguirse en el reparto competencial, desde luego, el democrático según el cual la proximidad de las administraciones amplía las facultades del administrado, pero el principio de racionalidad en el gasto y en la gestión administrativa, también cuenta.

En España hoy el sobrecoste anual estimado para el conjunto de las Comunidades Autónomas está por encima de los 26 mil millones de euros, o lo que es lo mismo, el 2,6% del PIB. En otras palabras, los españoles podríamos ahorrarnos TODOS LOS AÑOS más de 26 mil millones de euros sin perder un solo servicio para los ciudadanos.

Se trata, por tanto, de evitar duplicidades, redundancias y excesos de un Estado con tres administraciones.

Pongamos ejemplos: en materia de costas, sobre cala Blanca o cala Galdana, tienen competencias:

-El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, al que le corresponde, entre otras competencias, dictar las directrices sobre actuaciones en playas y tratamiento del borde costero, o las directrices sobre actuaciones en la costa.

-El gobierno balear, al que corresponde la aplicación de la normativa estatal y el desarrollo normativo de la misma y la ordenación del territorio como competencia exclusiva.

- Al ayuntamiento le corresponde la vigilancia de las playas, el otorgamiento de licencias, la regulación de las actividades en las mismas...



## OFICINA DE INFORMACIÓN

Y exactamente igual ocurre con infinidad de asuntos cruciales para el ciudadano como la educación, el acceso a los servicios sanitarios, el sistema impositivo...y un largo etcétera.

Lo que no es posible es que el paraguas de un mismo estado, no se refugie de la lluvia por igual a todos los ciudadanos.

Si los padres de nuestra Constitución fueron capaces en un tiempo tan difícil como el de la transición, política, social y económicamente hablando, de lograr un consenso, a sus herederos nos corresponde hoy coger el testigo y lograr un gran acuerdo de estado basado en el peso de nuestra historia pasada, de nuestra experiencia reciente, de la realidad social, económica y política española y de las profundas diferencias que ello produce.

La aspiración a la autonomía de los años 70 era política y, sin embargo, hemos hecho un desarrollo administrativo. En la construcción del estado autonómico hemos burocratizado la política de modo que, lo era ansia de autogobierno de los ciudadanos, se ha convertido en ansia de burocracia de los políticos. El autogobierno de los ciudadanos ha acabado convertido en poder administrativo de los políticos.

Se puede perfectamente conservar las instituciones de autogobierno, centralizando la gestión administrativa de los servicios comunes de España, separando política y burocracia y acercando el desarrollo de la Constitución al espíritu político que la creó.

Como adelanté no se trata de un cambio de denominación, podría seguir llamándose modelo autonómico, se trata de reformular el sistema para que pueda ser un instrumento útil de verdad.

Se debe conseguir un resultado donde haya espacio suficiente a las aspiraciones de singularidad sin quebrar con ello la unidad.

Se necesitan reglas transparentes, eficaces y justas para todos. Se debe evitar que la duplicidad de competencias suponga un gasto innecesario. Se debe diferenciar que gastos son indispensables para el desarrollo y la existencia misma de las Comunidades Autónomas y que gastos son evitables y no esenciales.



## OFICINA DE INFORMACIÓN

La cuestión a responder en cada caso sería ¿en qué medida beneficia al ciudadano? Si la respuesta es "en ninguna", debería modificarse en el caso concreto la distribución competencial. Se trata de medir tanto la eficiencia como la eficacia, esto es, no sólo medir la relación de los recursos que gasta la administración en su propio funcionamiento en relación con los que gestiona (eficiencia), sino también, los resultados de esa gestión.

Y todo ello en el marco anteriormente expuesto de un gran acuerdo político asentado sobre la base de que la política no es matemática, en el sentido de no tener soluciones establecidas e inmutables sobre un problema.

El problema político actual no es nuevo, en realidad no ha dejado de estar presente en los dos últimos siglos. Por ello, no resulta posible el tratamiento uniforme de las singularidades existentes pero tampoco los anacronismos políticos.

Y ahí está el reto: conseguir un modelo que sea de todos y sirva a todos. Un modelo basado en la descentralización territorial del Estado, y en transparencia, la eficacia y la eficiencia de nuestras administraciones públicas. Con ello lograremos ser un país más democrático y a la vez más justo, en tanto que el aprovechamiento de los recursos ayudará a incrementar las cotas de bienestar social.

Un estado en el que todos podamos sentirnos cómodos, compartiendo nuestras diferencias y semejanzas, sean del carácter que sean. Es algo que demandan y merecen nuestros ciudadanos.

Resumiendo: los españoles querían acercarse a la política, no multiplicar la burocracia y la administración. Se trataba de acercar los centros de decisión al ciudadano, pero lo que hemos hecho ha sido multiplicar la gestión administrativa, algo que los ciudadanos no habían pedido. Querían cercanía y tres décadas después se encuentran con demasiada Administración.

Está fuera de toda duda que el modelo diseñado en 1978 ha propiciado la mejor etapa económica y social de la reciente historia de España. Pero también está fuera de toda duda que treinta años después es necesario afrontar su actualización, una actualización que aproveche sus bondades, pero que al mismo tiempo haga viable y sostenible el sistema. Más transparencia y calidad normativa. Menos y mejores leyes. Y fijar, de una vez





## OFICINA DE INFORMACIÓN

por todas, con nitidez qué administración desempeña más eficientemente cada competencia.

Tal y como reflejan diversas encuestas, cada vez son más los ciudadanos que nos reclaman una solución acorde al siglo XXI. En nuestras manos, la de todos los políticos, está ofrecérsela.