

JUAN PRO

LA CONSTRUCCIÓN
DEL ESTADO
EN ESPAÑA

UNA HISTORIA DEL
SIGLO XIX

ALIANZA EDITORIAL



Primera edición: 2019
Primera reimpresión: 2022

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran, plagiaran, distribuyeran o comunicaran públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Fundación Alfonso Martín Escudero, 2019
© Juan Pro, 2019
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2019, 2022
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid
www.alianzaeditorial.es



ISBN: 978-84-9181-467-2
Depósito Legal: M. 4.366-2019
Printed in Spain

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

alianzaeditorial@anaya.es

ÍNDICE

PRÓLOGO, de Ramón Parada Vázquez.....	11
INTRODUCCIÓN	29
Sobre el Estado	30
Tiempo, sujetos, actores.....	37
Estado y nación	40
Acerca de esta obra	44
1. LA MONARQUÍA DE ESPAÑA	47
La Monarquía como proceso.....	54
La Monarquía jurisdiccional	61
El papel de las Indias	66
Del gobierno en el Reino de España	70
2. LA REVOLUCIÓN ESPAÑOLA	81
Revolución y guerra	83
La invasión francesa y la reconstrucción de la Monarquía	86
Los liberales españoles y sus proyectos de Estado.....	114
La tercera vía: reformar la Monarquía	124
El fin de la Monarquía.....	146

3. EL ESTADO COMO REVOLUCIÓN CULTURAL	153
Nuevas doctrinas, nuevos lenguajes.....	157
El papel de los juristas.....	165
El Estado y la palabra.....	182
4. EL ESTADO COMO CONQUISTA: TERRITORIO, EJÉRCITO Y HACIENDA	199
La construcción del territorio.....	204
La construcción fiscal del Estado.....	216
Las consecuencias del sistema fiscal español: política y administración	238
Las medidas de la revolución triunfante	241
El Ejército nacional.....	245
Un imperio para la nación	252
5. EL ESTADO ADMINISTRATIVO	261
Política posrevolucionaria	263
Constitucionalismo y centralismo.....	281
Hacia el Estado administrativo	290
Derecho administrativo y práctica política	304
Las fuentes del Estado administrativo	311
6. LA CONSTRUCCIÓN DE LA BUROCRACIA	339
Una burocracia en tránsito: entre el Reino y la Nación.....	343
La reforma de la Iglesia española.....	347
El despliegue de la Administración pública	375
El funcionariado en acción	389
7. INFORMACIÓN Y CONTROL DEL TERRITORIO	405
La lucha por instaurar la estadística.....	406
Censos y estadísticas públicas.....	432
La cartografía de Estado.....	451
8. EL CENTRO Y LA PERIFERIA, EL CIUDADANO Y LA NACIÓN ..	465
Madrid: una capital para el Estado.....	467
La <i>Gaceta de Madrid</i>	497
La nación y el ciudadano	507
Ciudadano, elector y contribuyente	523
9. EL ESTADO Y EL MERCADO	547
La construcción de un sistema económico y social	550

El mercado nacional.....	561
La unificación monetaria.....	577
Pesos y medidas.....	593
Las cuentas en orden	599
10. HACIA EL CIERRE DEL PROCESO	615
El Gobierno y los pueblos: un modelo de Estado no escrito	617
Logros y límites del Estado español	626
La prueba de la acción exterior	653
La crisis de finales del siglo XIX y los desafíos del XX.....	659
EPÍLOGO	673
A vueltas con la teoría	674
Los estados se construyen	688
BIBLIOGRAFÍA	697
ÍNDICE ANALÍTICO	737

PRÓLOGO

La Fundación Alfonso Martín Escudero viene desarrollando una actividad de apoyo a la elaboración y publicación de libros sobre aspectos históricos, culturales y económicos relacionados con las instituciones del Reino de España. De ello son ejemplo, entre otras obras, las de Gabriel Tortella, Alejandro Nieto, Francisco Sosa Wagner, Enrique Orduña, Roberto Blanco Valdés, así como otros de ensayo político como el de Ignacio Astarloa o Juan Linz¹. A esta colección se une este trabajo del profesor Juan Pro sobre la construcción del Estado español, que le invité a escribir, sorprendido y admirado

¹ Gabriel Tortella y otros: *Cataluña en España: historia y mito* (Madrid: Gadir, 2016), Alejandro Nieto: *La rebelión militar de la Generalidad de Cataluña contra la República: el 6 de octubre de 1934 en Barcelona* (Madrid: Marcial Pons Historia, 2014), Francisco Sosa Wagner e Igor Sosa Mayor: *El Estado fragmentado: modelo austro-húngaro y brote de naciones en España* (Madrid: Trotta, 2006), Enrique Orduña Rebollo: *Historia del Estado español* (Madrid: Marcial Pons Historia, 2015), Roberto L. Blanco Valdés: *El laberinto territorial español* (Madrid: Alianza Editorial, 2014), Ignacio Astarloa: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio* (Madrid: Iustel, 2017); José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan José Linz (eds.): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (Madrid: Trotta, 2007).

por su excelente biografía de Bravo Murillo, uno de los políticos que más decisivamente coadyuvaron a la construcción del Estado liberal a imagen y semejanza del centralizado Estado francés.

Como administrativista, más atento a la creación, evolución y fracaso de las instituciones y técnicas de organización de los organismos públicos que a las luchas políticas que, básicamente, ocupan a los historiadores académicos, no gastaré el tiempo en elogios sobre el autor de este libro, que no los necesita, dada su ya muy sólida posición en la historiografía española, ni en subrayar los muchos aciertos de esta nueva aportación. Más bien aprovecharé para hacer algunas consideraciones —pensando más en los juristas que en los historiadores académicos, a los que estos temas aburren más que interesan— sobre algunos aspectos sobresalientes del proceso de construcción del Estado español y las consecuencias que ahora estamos viviendo y sufriendo como consecuencia del cambio de modelo a un Estado caóticamente descentralizado, como diremos, instaurado por la Constitución de 1978.

Los rasgos esenciales de nuestro modelo de Estado a finales del siglo XIX, como pone de manifiesto esta obra, eran ya los siguientes: un poder ejecutivo centralizado con claro dominio del Estado sobre municipios y provincias; predominio del poder ejecutivo sobre el poder judicial, desprovisto de competencias para juzgar a la Administración pública y a los servidores públicos; la gestión de los servicios públicos por burocracias seleccionadas en función del mérito y capacidad, servicios antes en manos de empleados «de quita y pon» por la clase política; y, en fin, la nacionalización de la Iglesia y su conversión en un servicio público estatal tras el Concordato de 1851, que, a diferencia de Francia, nos convirtió en un Estado confesional.

Como si fuera un edificio, los estados modernos se cimientan en un documento constitucional que describe las líneas maestras de su construcción. A este propósito el autor disiente de los que atribuyen este mérito únicamente a la tan ensalzada Constitución de 1812, al señalar muy acertadamente que

la España actual, que conmemoró con alegría las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 con motivo de su bicentenario, se ve como heredera de aquellos acontecimientos, cuyo patriotismo está fuera de duda, ignorando que el Estado posterior, el que realmente se construyó en España, respondía a un modelo claramente distinto del que se esbozó en Cádiz. Respondía a un modelo posrevolucionario cuyo precedente inmediato era el proyecto afrancesado de 1808. La distorsión es consecuencia del nacionalismo historiográfico, comprensible, pero infundado. Hay que decir con toda claridad que el Estado español contemporáneo es tan heredero del modelo afrancesado de 1808 como lo pueda ser del modelo gaditano de 1812, si no más.

Y es que

el prejuicio nacionalista no puede ocultar los muchos aspectos apreciables que tenía aquel texto. No solo implantaba una primera monarquía constitucional ligada al cambio de dinastía, sino que con ello abría la posibilidad de un Estado de derecho, se asentaban una serie de libertades esenciales (especialmente la libertad de prensa), se creaban unas Cortes electivas, se afirmaba la igualdad ante la ley, se uniformizaba el territorio nacional y se ponían las bases para unificar el mercado nacional, la moneda, los impuestos, los códigos legales. Por encima de todo, la Constitución de Bayona reflejaba un sentido de Estado muy claro, llamado a hacerse realidad con el desarrollo de una Administración centralizada y capaz de actuar eficazmente en todo el territorio; algo que acabaría marcando el camino por el que se construiría efectivamente el Estado español años después, pero que en aquel momento no se pudo llevar a cabo por la situación de guerra y por el hecho de que la misma fuera finalmente desfavorable para la dinastía Bonaparte.

Una diferencia notable entre una y otra constitución es, sin embargo, la forma de entender la división de poderes, que no es unívoca como algunos simples suponen, sino diversa, con diferencias sustanciales, como históricamente está acreditado. Así, en la Constitución de Bayona están explícitas tanto la configuración del poder judicial como poder para juzgar a los particulares como su impotencia para enjuiciar los pleitos en que era parte la Administración o encausar a los servidores públicos. Pieza clave a estos efectos era el modelo previsto en aquella de Consejo de Estado, con competencias para dirimir los conflictos entre la Administración y los particulares y para otorgar autorización previa para iniciar procesos contra aquellos. Un entendimiento de la separación de poderes con dominio del

poder ejecutivo que impuso sin contemplaciones la Ley de la Asamblea Constituyente francesa de 16-24 de agosto de 1790, la cual entendió las relaciones entre el poder judicial y el poder ejecutivo como prohibición absoluta a los jueces de interferir y conocer de los actos y las actuaciones administrativas: *les fonctions judiciaires sont et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque maniere que se soit operations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions*. El Código Penal de 1791 da al principio nada menos que la garantía penal, al tipificar como delito la inmisión de los jueces en la acción administrativa. El sistema pasó a la Constitución de 1791 (Tít. III, Cap. Y, Art. 3.º) y de aquí a las constituciones posteriores, recibiendo su cuño definitivo en la napoleónica del año VIII. La radical descalificación de los jueces que este sólido principio constitucional refleja trae causa, como es conocido, del abusivo comportamiento de los famosos Parlamentos Judiciales del *Ancien Régime*.

Frente a la liberación, al modo francés, del poder ejecutivo con respecto al poder judicial, manifiesta en la Constitución de Bayona (Artículo 58.—«Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública»), la Constitución de Cádiz deja sin resolver esta fundamental cuestión de las relaciones entre el poder judicial y el ejecutivo y la forma de solucionar los conflictos. El Consejo de Estado gaditano nada tiene que ver con el modelo de Consejo de Estado francés presente en Bayona, de modo que habrá que esperar a la Constitución de los moderados de 1845 y a la posterior Ley de creación del Consejo Real, después Consejo de Estado, para la recuperación de un modelo a la francesa —como el ya presente en Bayona— que libere a la Administración y sus servidores de los jueces y tribunales. Como dice el autor: «Este tipo de Justicia, privada de independencia y sometida a la Administración, procedía también de Francia y era uno de los componentes básicos de su especí-

fico modelo de Estado. Era la herencia de la obra revolucionaria de 1790, pasada por el tamiz de las reformas napoleónicas cuando empezó a instalarse en España en los años treinta y cuarenta del siglo XIX.» Y, en consecuencia, añadimos, habrá que esperar a la Ley franquista de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 y a la Constitución de 1978 para que el poder judicial recupere su plena jurisdicción para enjuiciar sin condicionantes la actividad de la Administración y encausar a los servidores públicos. Para valorar el cambio producido baste contemplar el espectáculo de la actual lucha contra la corrupción pública, en la que lo realmente sorprendente y novedoso no es tanto la grave corrupción que padecemos como la forma en que sus presuntos responsables son investigados (y, en algunos casos condenados) por jueces y fiscales, asistidos por una vanguardia de excelentes funcionarios de la Policía Nacional y la Guardia Civil, dependientes orgánicamente del propio poder ejecutivo investigado.

La creación de unas burocracias públicas, un funcionariado permanente, inamovible, seleccionado de acuerdo al principio de mérito y capacidad que reconocía ya la declaración de derechos y libertades francesa (art. 17), ha sido un elemento esencial para la creación de los estados modernos. De una burocracia pública permanente ni siquiera se libraron los británicos que, con Stuart Mill a la cabeza, crearon uno de los modelos burocráticos más ambiciosos y eficientes en 1865, el *Civil Service*. Algo que no se contempló en nuestras dos primeras constituciones. Sin embargo, mientras el Gobierno de José I ya asumió el modelo funcional con el Real Decreto de 1 de julio de 1809 *sobre los retiros y reformas para los empleados públicos*, por el contrario, sabemos, como ha advertido Arroyo Yanes, que el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos fue la opción preferida para los gaditanos, salvo para los jueces y magistrados (art. 252). La estabilidad de los empleos no se postula del conjunto de empleados civiles, ya que, al aparecer vinculados a la función ejecutiva o de gobierno, ocupan puestos de confianza y por ello removibles. Esa es la opinión de Argüelles:

Los magistrados por sí son responsables del bien o autoridad, según prescriben las leyes, no así los demás empleados. Estos pueden ser removidos por el Gobierno según lo crea conveniente; mas aquellos no pueden serlo sino con causa justificada y de ahí la notable diferencia que resulta entre unos y otros destinos.

Y en otra oportunidad afirma:

Hay empleos que deben ser de provisión, si se quiere arbitraria, del gobierno. La responsabilidad, Señor, que ha cargado V. M. en el poder ejecutivo, ¿no es un motivo suficiente también para que se provea a su gusto a fin de saber por quién responder? Es un trabajo muy grande responder del desempeño de quien no se conoce ni casi se puede remover. Pues he aquí cómo un ministro debe tener algo de arbitrariedad, porque no siendo el empleado apto para desempeñar el encargo que se le ha confiado, debe quedarle al Ministro el arbitrio para removerle.

Pérez de Castro, diputado liberal moderado, sintetiza esta visión al precisar:

Del carácter de la Monarquía es que el Monarca provea los empleos y cargos públicos, porque la potestad ejecutiva lleva consigo esta atribución, debiendo competir al que administra el Estado nombrar los que han de ayudarle y servir bajo sus órdenes, a la manera que un amo elige y nombra a sus dependientes, y deja de tenerlos a sus órdenes cuando ya no merecen su confianza.

Por su parte, el conde de Toreno se oponía a la estabilidad negando que el empleo sea una propiedad:

Es un hecho que los empleados no tienen en sus destinos una propiedad; es una gracia que el Gobierno les concede, la cual puede quitársela cuando le parezca, o siempre que no cumplan con su obligación.

Los primeros administrativistas, pese a su afrancesamiento, igualmente defendieron la movilidad, el libre nombramiento y la libre revocación de los empleos. Oliván consideraba que los empleados son nombrados y separados por los ministros como consecuencia de la responsabilidad que deriva del ejercicio de sus funciones; aunque al Estado le interese que los empleados permanezcan mucho tiempo en sus destinos y carrera, la pretensión de que no pueden ser

despedidos, sino en virtud de sentencia judicial, resultaría un error palpable, ya que no hay tribunal que pueda apreciar convenientemente las faltas administrativas de estos. Reconoce, sin embargo, Oliván que la movilidad desalienta a los funcionarios para adquirir los conocimientos profesionales necesarios. Javier de Burgos defiende, asimismo, la movilidad que permita a los ministros «separar, trasladar o destituir» a todos los que por los más varios motivos «no considere aptos para el servicio»; y, en fin, Posada Herrera dirá que «todos los empleados ejercen atribuciones de confianza y lealtad, y no podrán estar seguros los Ministros de la confianza y lealtad de sus subordinados si no se les permite la facultad de separarlos con entera libertad».

Habrá que esperar a la Constitución de 1837 para ver constitucionalmente reconocido el principio del mérito y capacidad para acceder a empleos públicos (art. 5) y a Bravo Murillo y su estatuto de los funcionarios de 1852 para la creación de los cuerpos generales de funcionarios y la puesta en pie de cuerpos especiales, uno por cada servicio público, que dotarían al Estado español de una sólida estructura burocrática antes instalada en el más puro *spoils system*. Y, en fin, habrá también que esperar a la Constitución de 1869 para asentar la primera piedra en la construcción de un poder judicial asentado en una carrera funcional meritocrática, también a imitación de la francesa. «El ingreso en la carrera judicial será por oposición», dirá el artículo 94, y sobre esa base la Ley Orgánica Provisional del Poder Judicial de Montero Ríos de 1870 iniciará la creación de la carrera judicial como un cuerpo de funcionarios con categorías diversas (jueces de entrada, ascenso y término, magistrados con iguales categorías y, finalmente, magistrados del Tribunal Supremo) en donde los ascensos responderían al modelo de escala cerrada, es decir, por rigurosa antigüedad, lo cual evitó la lamentable politización de la judicatura que, justamente, comienza de nuevo con la Ley Orgánica del Poder judicial de 1985.

No menos decisiva en la construcción de los estados modernos ha sido la creación de un Ejército y una Marina profesionales, nacio-

nales y no mercenarios. Algo que comenzó ya en el siglo XVIII con la Academia de Guardias Marinas (1717) y el Real Colegio de Artillería de Segovia (1764); a los que seguirían en el siglo XIX las academias militares para las demás armas y cuerpos, a las que se accedería en función del mérito sin el requisito de la antigua exigencia de nobleza. Un proceso cuyo desarrollo obstaculizó, en la primera mitad del siglo XIX, la desestabilizadora institución militar-populista de la Milicia Nacional, copia gaditana de la instaurada por la Revolución Francesa y que se abandona en Década Moderada. A la profesionalización de la oficialidad hay que sumar la instauración del servicio militar obligatorio, de lo que da buena cuenta el libro de Juan Pro. Servicio militar que, no obstante su infamante discriminación en favor de los hijos de la burguesía, permitiendo la exoneración por pago de una cuota de sustitución, sirvió de forma decisiva para la creación de un espíritu nacional.

La masa burocrática al servicio del Estado liberal aumentó notablemente con la nacionalización de la iglesia tras el Concordato de 1851, que con la inclusión en la nómina del «culto y clero» convirtió, de hecho, en funcionarios del Estado a obispos y clérigos y a la Iglesia misma en un servicio público estatal; una jugada maestra que fortaleció al Estado liberal y que desactivaría de forma notable la amenaza carlista, pero que lastraría muy gravemente la neutralidad ideológica del propio Estado hasta la Segunda República, con la consecuencia, muy decisiva, de que tendría enfrente a la Iglesia en la Guerra Civil de 1936 junto con una parte del Ejército y de la Armada.

De los servicios públicos y las políticas que sirvieron esas burocracias civiles, eclesiásticas y militares da buena cuenta el libro de Juan Pro. Si algo echo en falta es una atención mayor a la puesta en pie, a imagen y semejanza del Francia, de la enseñanza media y universitaria que se cimentaron en el Plan Pidal de 1845 y en la Ley Moyano de 1857, un sistema educativo de excelentes institutos y universidades públicas que llegaría a nuestros días.

A resaltar la magistral descripción de la decisiva influencia que en la creación del Estado español liberal como un Estado adminis-

trativo protagonizaron la Ciencia de la Administración y el Derecho administrativo francés y su proyección sobre la obra de los administrativistas españoles y los políticos liberales moderados cuyos contenidos asumen como dogmas científicos.

Es manifiesto, en todo caso, que la viga maestra en la construcción del Estado español fue un riguroso centralismo, importado enteramente de Francia e indiscutido ya desde la Restauración gracias en buena parte al escandaloso y cruento fracaso del federalismo de la Primera República. Ciertamente, en la Constitución de Cádiz el centralismo a la francesa, siguiendo en esto a Bayona, es ya evidente con el reconocimiento de los municipios y provincias y su rigurosa subordinación al Estado. Una centralización articulada con la pieza fundamental del prefecto, que hereda la Constitución de Cádiz con la denominación de *jefe político* y después *gobernador civil*. Un centralismo que definitivamente apuntaló la Ley de Ayuntamientos de 1840 y toda la posterior legislación local. Y es que, como advierte el autor,

«el centralismo no era, en modo alguno, una idea reaccionaria, sino todo lo contrario. Lo que hizo el liberalismo en todos los países fue llevar la centralización hasta sus últimas consecuencias, como instrumento destinado a hacer realidad el principio de igualdad».

Más aún,

aunque en España muchos entendieran el federalismo como un mecanismo descentralizador, no lo es en sí mismo: en su origen, en la creación de los Estados Unidos, el federalismo fue un recurso centralizador para dar el salto de la laxa Confederación inicial de 13 Estados a una verdadera nación en 1787; y el mismo efecto centralizador del federalismo se ha reproducido en otras situaciones históricas, como en la unificación alemana de 1871.

El centralismo es ciertamente una fuerza centrípeta, concentradora del poder, mientras la descentralización lo es centrífuga que, llegado un punto, deshace, desvertebra, descoyunta la organización misma a la que se aplica, sea pública o privada. Parece ya una evidencia que

la *Devolution Act* de 1998, con la creación de parlamentos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ha puesto a Escocia en riesgo de salida de Gran Bretaña. Asimismo resulta evidente que la pretenciosa descentralización de la Constitución de 1978 ha servido para que la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco sembraran las bases culturales, políticas e institucionales necesarias para desafiar abiertamente al Estado con sus actuales y belicosas pretensiones soberanistas.

Por el contrario, recordemos que, gracias al centralismo, las organizaciones políticas europeas salieron, primero, de la Edad Media y crearon las monarquías nacionales; una evolución que sigue imparable a través de los procesos constitucionales del siglo XIX que dan lugar a Estados nacionales plenamente centralizados. Tal es el caso de Inglaterra, después Reino Unido, a partir de la *Act of Union* en 1707, y asimismo de Francia, de Bélgica, España e Italia. Recordemos también que, como señala Juan Pro, a través de un proceso centralizador federal, a partir del siglo XIX, Alemania se dota de un Estado nacional, de la misma forma que en el siglo XVIII, los Estados Unidos construyeron su república federal.

El cambio de paradigma, de exaltación de la descentralización y satanización del centralismo, se origina a raíz de la Segunda Guerra Mundial cuando, plenamente centralizados todos los estados europeos, arranca un proceso corrector. Un proceso que inaugura la Constitución italiana de 1946, que instaura las regiones autónomas. Después Francia, con los proyectos de descentralización política del general de Gaulle, cuyo fracaso le costó la Presidencia de la República, que modestamente continuarán las leyes descentralizadoras, bajo la presidencia de Mitterrand, en 1982. Una modesta descentralización que, sin abandonar el modelo centralista de Estado, crea 27 regiones (reducidas a 13 en 2015) sin poder legislativo, como simples colectividades territoriales (es decir igual que los municipios y departamentos) bajo la autoridad del prefecto de la región. Caso singular es el de Portugal que rechazó por referéndum, el 9 de mayo de 2007, una descentralización política a la española con comunidades autónomas. El *no* fue rotundo con un 63,51 por ciento.

Con el cambio de paradigma de la centralización a la descentralización, dominante desde la Segunda Guerra Mundial, guardan relación los excesos y perversiones de algunos Estados centralizados, cuyas administraciones cayeron en manos de partidos con ideologías totalitarias. Tal es el caso italiano con el fascismo y el franquismo en España. Al hundimiento del prestigio de la centralización colaboró en mayor medida el abuso en los países comunistas del denominado *centralismo democrático*. Un modelo de centralismo exaltado por Karl Marx, a raíz de la Comuna de París, en su obra *La guerra civil en Francia* (1871), y convertido por Lenin, en *¿Qué hacer?* (1902) en la regla de oro de la organización de los partidos comunistas. Y, en fin, no olvidemos tampoco la equiparación malintencionada entre centralismo y jacobinismo, para hacer pasar la centralización como un «régimen de terror», el que implantaron en la Revolución Francesa los miembros del Club de los Jacobinos, al cual pertenecieron sanguinarios personajes como Danton y Robespierre, a los que después emularían los países comunistas.

Retornando al libro de Juan Pro, digamos que no va más allá, ni era su propósito, de mostrar el devenir del Estado liberal tras la Restauración y el proceso de su debilitamiento. Este comenzó, a mi entender, por la conjunción de la depresión nacional del 98, originada a raíz de nuestros desastres de las guerras coloniales que pusieron fin a nuestro otrora flamante imperio, con el floreciente optimismo de la burguesía catalana que alimentarían las políticas descentralizadoras de Antonio Maura, abriendo la primera brecha en el riguroso centralismo con la creación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914. Un precedente que condicionó la Constitución de 1931, la cual altera el modelo de forma sustancial, al convertir a las provincias en sujetos activos de una descentralización a la carta realmente esperpéntica: ¿acaso no lo fue dejar en manos de aquellas la configuración de la regiones autónomas mediante una unión voluntaria entre las que fueran limítrofes? (art. 1); ¿y qué decir del derecho de las provincias de separarse en cualquier momento de las regiones ya constituidas para acogerse de nuevo al seno del Estado

centralizado que la Constitución supone que en todo caso habría forzosamente de subsistir como centro asistencial de acogida de las provincias disidentes de las regiones? Sí, parece increíble, pero ahí está el artículo 22: «Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central».

En todo caso ese estrafalario modelo de Estado descentralizado fracasó el 6 de octubre de 1934, cuando la única región autónoma a la sazón constituida, Cataluña, se rebeló contra la República y llevó al presidente Companys y a sus consejeros a prisión, condenados a treinta años de reclusión por el Tribunal de Garantías Constitucionales de la República por un delito de rebelión militar. Una rebelión militar coincidente con la protagonizada en Asturias por el Partido Socialista, que reprimiría la República de la mano del general Franco que, el 18 de julio de 1936, encabezaría una nueva la rebelión militar en Marruecos.

Pero ni el fracaso del Estado integral con regiones autónomas ni el ya lejano pero trágico fracaso federal de la primera República de 1873 desanimaron a los voluntariosos constituyentes de 1978, que impusieron, aprovechando la inexcusable implantación de la democracia, que era lo único realmente sustancial, un modelo de Estado caóticamente descentralizado: comunidades autónomas con fueros (disposición adicional primera y disposición derogatoria 2) y comunidades autónomas sin fueros pero de distinta intensidad por razones lingüísticas. Un modelo que se impuso sin contemplaciones a golpe de Reales Decretos-Ley que establecieron preautonomías solo amparadas en las Leyes Fundamentales franquistas. De esta manera, el modelo de Estado descentralizado estaba ya prejuzgado y sembradas las autonomías regionales antes de la redacción y aprobación de la Constitución de 1978 que, además, lo perfiló a lo grande y definitivamente.

A resaltar que el mapa autonómico, lo que es insólito en una Constitución pretendidamente federal como la de 1978, y al igual que en la Constitución de 1931, no recoja el mapa federal, es decir, el nombre número y límites de los estados asociados, o comunidades

autónomas. En todo caso, el mapa autonómico o federal que resultó de un confuso proceso es muy difícil de justificar: comunidades autónomas con ocho provincias —Andalucía—, cuatro uniprovinciales, encajes forzados de provincias como Segovia y León en Castilla y León; y Navarra, en el limbo, acosada entre el País Vasco y su propia identidad (Disposición transitoria 4.^a, de la Constitución Española). Más aún, tras la aprobación de la Constitución de 1978, la aprobación de algunos Estatutos se hizo sin el menor respeto a la voluntad popular. Sirva de ejemplo lo ocurrido con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, en realidad, rechazado mayoritariamente por el pueblo gallego, según las más elementales normas que rigen en democracia para la aprobación por referéndum de este tipo de normas cuasi constitucionales. Dicho Estatuto se dio por aprobado no obstante el 72 por ciento de abstención, que en Lugo y en Orense pasó del 80 por ciento, y ello a pesar de una desvergonzada propaganda institucional en favor de la aprobación del Estatuto gallego. Para el Gobierno, la aprobación solo requería la simple mayoría, de forma que hubiera sido suficiente el voto afirmativo de un solo gallego, el uno a cero, como en los partidos de fútbol, para la aprobación del Estatuto.

Los resultados negativos de esta experiencia están a la vista: el exacerbado activismo normativo de los diecisiete parlamentos autonómicos ha provocado una legislación que ha pasado de ser única para todos los españoles, como impuso la Constitución de Cádiz y como disfrutaban todavía en la vecina Francia, a ser enmarañada y caótica. Una consecuencia de haber permitido que las competencias del Estado enumeradas en el artículo 149 pudieran ser compartidas con las comunidades autónomas si así se consignaba en los respectivos estatutos. Carencia también de una regla clara de prevalencia indiscutida de la norma estatal sobre las leyes autonómicas, presente en los estados federales. Este panorama legislativo desolador ha sido magistralmente descrito por Muñoz Machado:

La Constitución de 1978 hizo lo nunca visto. [...] lo que tiene de singular nuestra Constitución es que no define qué es una competencia exclusiva, ni excluye que

en las materias-de competencia exclusiva del Estado también puedan tener atribuciones las Comunidades Autónomas si sus estatutos así lo deciden. Y así se puede concluir que «no sólo no existe orden alguno en el sistema normativo, [...] que por cada ley estatal hay otra autonómica con el mismo contenido [...] que la existencia de una ley estatal no sólo no marca un territorio indisponible a las leyes autonómicas, sino que éstas parasitan y devoran los mandatos del texto estatal, camuflándolo y, en su caso, insertándolo y trufándolo, veteándolo con otros contenidos sin que tal manipulación produzca consecuencias, ni alarmas de ninguna clase sobre la corrupción en que está inmerso el reparto legislativo de competencias².

La inseguridad normativa extrema en la que estamos insertos origina un efecto perverso en nuestra economía, si se considera la perplejidad, y consiguiente retraimiento, que ocasiona a los eventuales inversores nacionales y extranjeros.

El panorama que Muñoz Machado describe sobre la ejecución de las leyes estatales —ejecución en todo caso precedida de la confusión originada por la referida invasión y pirateo y suplantación de la norma estatal por otras autonómicas— es también desolador:

Los constituyentes no dotaron al Estado de órganos propios para la ejecución de sus leyes e ingenuamente fiaron su ejecución a las propias Comunidades Autónomas sin prever, como ocurre en las constituciones de los países federales, efectivos y directos poderes de supervisión y control. Al final, el impotente Gobierno del Estado sólo dispone de ineficientes, por lentos e inseguros, recursos ante el Tribunal Constitucional y ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y cada vez son más las solemnes y publicitadas rebeldías de las Comunidades Autónomas al cumplimiento de las leyes estatales que les conciernen y no les satisfacen.

La elephantiasis burocrática que padecemos es asimismo un producto de la descentralización de la Constitución de 1978: además de los 17 parlamentos, por esa misma cifra se multiplicaron los consejos consultivos autonómicos, los tribunales de defensa de la competencia, los defensores del pueblo, las televisiones y radios públicas, escuelas de formación de funcionarios y policías, etc.; y no fue me-

² Santiago Muñoz Machado: *Crisis y reconstrucción de la estructura territorial del Estado* (Madrid: Iustel, 2013).

nor sino mayor pérdida el abandono del idioma común, el español, como lengua oficial, pérdida grotescamente visualizada en la ridícula traducción simultánea establecida en el Senado para que algunos senadores se desahoguen en vasco, gallego o catalán.

Al margen de la pérdida de la igualdad legislativa, única garantía eficaz de la unidad de mercado y de la igualdad básica entre los españoles, vigente, repito, desde la Constitución de Cádiz hasta 1978, la marea de la desigualdad se ha extendido a otros ámbitos por obra y gracia de la descentralización política. Los españoles son, ante todo, fiscalmente desiguales. Una desigualdad consecuencia, en primer lugar, de la originada por el reconocimiento en la propia Constitución de los fueros vascos y navarros. Consecuencia asimismo de los poderes fiscales reconocidos a las comunidades autónomas en forma de recargos sobre impuestos estatales, caso del impuesto sobre la renta, o de impuestos propios, como la imposición sobre el patrimonio y las herencias, inexistente en algunas comunidades y muy gravosa en otras. La desigualdad también se ha impuesto en la aplicación del principio de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, resultado de las barreras idiomáticas en función de las cuales los españoles de comunidades autónomas con idiomas autóctonos pueden acceder al empleo público de estas comunidades o de cualesquiera otras, mientras que los demás ciudadanos tienen de hecho impedido el acceso a las primeras. También se han introducido escandalosas desigualdades en la retribución de los funcionarios públicos, originándose agravios comparativos que fuerzan a subidas de salarios imposibles de satisfacer y a la desmotivación y huelgas en el sector público. Y, en fin, la desigualdad se hace cada vez más visible e insoportable en el disfrute de los servicios públicos como la sanidad o la educación, donde los contenidos y la calidad del servicio son notoriamente desiguales en función de la comunidad autónoma que lo presta.

A estas alturas parece obvio que, también por obra y gracia del Estado de las autonomías, la idea de pertenencia a una misma comunidad política, España, que realmente nació con la Constitución